

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
SIEGBERT ALBER

fremsat den 9. juli 2002¹

I — Indledning

II — Relevante retsregler

A — Fællesskabsretlige bestemmelser

1. Diikitiko Protodikio Rodou (forvaltningsdomstol) (Grækenland) har i den foreliggende sag forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande² (herefter »forordning nr. 4055/86«). Den forelæggende ret er på baggrund af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet i tvivl om lovligheden af en national lovgivning vedrørende havneafgifter, der fastsætter forskellige afgifter for henholdsvis befordring af passagerer inden for Grækenland og befordring af passagerer mellem Grækenland og et tredjeland. I denne lovgivning sondres der imidlertid ikke efter, hvilken nationalitet passagererne har, eller hvilket flag skibet fører.

2. I overensstemmelse med artikel 51, stk. 1, EF er princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet reguleret i EF-traktatens afsnit V vedrørende transport, dvs. artikel 70 EF-80 EF. Ifølge artikel 80, stk. 1, EF finder disse bestemmelser bl.a. udtrykkeligt anvendelse på transporter ad sejlbare vandveje og dermed ikke på søtransport. Artikel 80, stk. 2, EF giver imidlertid Rådet mulighed for at fastsætte bestemmelser for søfart.

3. På grundlag af denne traktatbestemmelse har Rådet vedtaget forordning nr. 4055/86, som bl.a. indeholder følgende bestemmelser:

»Artikel 1

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 378, s. 1, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3573/90 af 4.12.1990 (EFT L 353, s. 16).

1. Fri adgang til at udføre søtransport mellem Fællesskabets medlemsstater samt

mellem medlemsstater og tredjelande gælder for statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den person, for hvem søtransporten udføres.

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

2. Bestemmelserne i denne forordning gælder ligeledes for statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende uden for Fællesskabet, samt for rederier, der er etableret uden for Fællesskabet, men kontrolleret af statsborgere i en medlemsstat, for så vidt deres skibe er registreret i denne medlemsstat i overensstemmelse med dennes lovgivning.

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

[...]

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

Artikel 8

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

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

a) *søtransport inden for Fællesskabet*

Artikel 9

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

Så længe bestemmelserne om restriktioner i adgangen til at udføre søtransport stadig er i kraft, anvender den enkelte medlemsstat

disse, uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller etableringssted, på alle personer, der udfører søtransport som omhandlet i artikel 1, stk. 1 og 2.«

seshavn, rejsens art efter skibskategori osv. Den fastsættes således:

B — *De græske bestemmelser*

A. For passagerer på passagerskibe, bilfærger og hydrofoilbåde på indenlandske ruter, 5% af billetens pris.

4. I artikel 6 i lov nr. 2399/1996 (FEK 90 A') i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de anfægtede afgørelser, bestemmes det:

B. For passagerer på passagerskibe og bilfærger under græsk eller udenlandsk flag på internationale ruter:

»1. Enhver passager, der går om bord på et søtransportmiddel med bestemmelsessted i Grækenland eller i udlandet, pålægges en særlig afgift til den offentlige myndighed, der administrerer og driver indskibningshavnen, til modernisering og forbedring af havneindretninger og -anlæg, til brug af havnen og til andre hermed beslægtede formål i relation til forbedring af den service, der ydes de rejsende.

a) En fast afgift på 5 000 GRD for hver passager, hvis bestemmelsessted er en hvilken som helst havn i et andet land med undtagelse af Den Europæiske Unions medlemslande, Cypern, Albanien, Rusland, Ukraine, Moldova og Georgien for så vidt angår Sortehavet.

2. Afgiften består i en procentvis forhøjelse af billetens pris eller i et fast beløb i drakmer afhængigt af kundens bestemmel-

b) En fast afgift på 500 GRD for hver passager, hvis endelige bestemmelsessted er et land i den Europæiske Union eller Cypern.

- c) En fast afgift på 1 000 GRD for hver passager, hvis endelige bestemmelsessted er en havn i Albanien, Rusland, Moldavien, Ukraine og i Georgien for så vidt angår Sortehavet.
- endagskrydstogtet også omfatter en udenlandsk havn, betales den i afsnit B, litra a), b) eller c), omhandlede faste afgift, alt efter omstændighederne, til den sidste havn.

- d) En fast afgift på 2 000 GRD for hver passager, hvis endelige bestemmelsessted er en oversøisk havn (Amerika, Australien osv.).
- [...]

- e) 30% af provenuet fra den ovenfor omhandlede faste afgift betales af de pågældende havnefonde til Sømændenes Pensionskasse i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de for Sømændenes Pensionskasse gældende bestemmelser.

C. For passagerer, der deltager i rundrejser (krydstogter) på turistpassagerskibe (krydstogtskibe), der fører græsk eller udenlandsk flag:

4. Afgiften angives på billetterne, og ansvaret for opkrævningsen af afgiften påhviler dem, der udsteder billetterne, dvs. skibsagenturer, rejsebureauer og lignende virksomheder. Det samlede beløb, der opkræves i hver kalendermåned, skal af de virksomheder, der er ansvarlige for opkrævningsen, inden for de første ti dage i den følgende måned indbetales på den særlige konto i Grækenlands Nationalbank for den berettigede offentlige myndighed, der administrerer og driver havnen, alene med angivelsen »udførelse af arbejder til betjening af passagerer«, sammen med en attestation af antallet af udstedte billetter for hver klasse og det skyldige beløb. Beløbene kan kun anvendes til arbejder til betjening af passagerer.

- a) En fast afgift på 50 GRD for hver passager, der deltager i endagskrydstogter mellem græske havne, for hver havn, som skibet anløber. Såfremt
5. De virksomheder, der er ansvarlige for opkrævningsen, hæfter fuldt ud og solidarisk med passagererne for betalingen af afgiften [...]«

III — Faktiske omstændigheder

5. Selskaberne GEHA Naftiliaki EPE og Total Scope NE (sagsøger 1 og 2 i hovedsagen) er de respektive ejere af hydrofoilbådene »Fl. Marianna« og »Fl. Zeus«, mens Nikolaos Sarlis, Anastasios Charalambis, Antonios Charalambis, Dimitrios Kattidenios og Vasilios Dimitrakopoulos (sagsøger 3 i hovedsagen) i fællesskab ejer hydrofoilbåden »Iviskos«, som den fjerde sagsøger, interessentskabet »AFI Charalambis OE«, er skibsagent for. Sagsøgerne i hovedsagen har hjemsted på Rhodos.

6. Mod betaling af et beløb på 250 000 til 300 000 GRD pr. dag stillede ejerne deres skibe i turistsæsonen 1996 til rådighed for rejsearrangører fra andre medlemsstater. Skibene befordrede deres udenlandske kunder på endagsrejser fra Rhodos til Marmaris i Tyrkiet. For juni 1996 betalte sagsøgerne ikke havneafgifterne fuldt ud for befordringen af endagsrejsepassagerer og transitpassagerer.

7. Sagsøgte i hovedsagen, Limeniko Tameio Dodekanisou (herefter »Havnefonden«), fastslog ved afgørelse, at den udestående havneafgift skulle betales. For hver transitpassager beløb afgiften sig til 60

GRD og for hver endagsrejsepassager til 5 000 GRD. Efter forgæves at have klaget anlagde sagsøgerne i hovedsagen sag til prøvelse af afgørelsen. Sagsøgerne påberåbte sig i den forbindelse bl.a., at forordning nr. 4055/86 og artikel 49 EF var tilsidesat.

IV — Den præjudicielle anmodning

8. Diikitiko Protodikio Rodou, ved hvilken ret hovedsagen er anlagt, har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Skal artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 fortolkes således, at den indebærer et forbud mod, at der i henhold til en medlemsstats nationale lovgivning pålægges restriktioner med hensyn til udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstater og tredjelande generelt, selv om restriktionerne pålægges alle skibe uden forskel, hvad enten de benyttes af indenlandske tjenesteydere eller af statsborgere i andre medlemsstater, og alle passagerer uanset nationalitet, eller skal bestemmelsen fortolkes således, at den indebærer et forbud mod, at der i henhold til en medlemsstats nationale lovgivning indføres restriktioner alene

med hensyn til udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem en anden medlemsstat og et tredjeland, således at indenlandske statsborgere, der udfører søtransport til tredjelande, stilles gunstigere end statsborgere i andre medlemsstater, der udfører en sådan transport?

3) Såfremt spørgsmålet besvares benægtende: Er det muligt at foretage en yderligere differentiering af de havneafgifter, der pålægges passagerer, hvis bestemmelsessted er havne i tredjelande, alt efter hvilket tredjeland der er tale om, med afstanden til havnene eller deres geografiske beliggenhed som kriterium, eller er en sådan national lovbestemmelse også i strid med ovennævnte forordning, fordi den udgør forskelsbehandling til skade for søtransport til et bestemt tredjeland (eller bestemte tredjelande) og derfor en restriktion for den søtransport, der udføres til dette land (disse lande)?«

V — Parternes argumenter

2) Kan en medlemsstat pålægge anderledes (højere) havneafgifter for passagerer på skibe, der anløber en havn i et tredjeland (uden for Den Europæiske Union) eller har en sådan havn som endeligt bestemmelsessted, end de afgifter, der pålægges passagerer, hvis bestemmelsessted er indenlandske havne eller havne i Den Europæiske Unions medlemsstater, selv om disse afgifter i begge de nævnte situationer pålægges alle passagerer uanset deres nationalitet eller hvilket flag skibene fører, eller udgør en sådan regel en restriktion for den frie adgang til at befordre passagerer til tredjelande, fordi den højere afgift eventuelt kan have indflydelse på valget af ruter, hvorfor reglen er uforenelig med artikel 1 i forordning nr. 4055/86?

9. Sagsøgerne i hovedsagen har for Domstolen afgivet fælles indlæg. Havnefonden og Kommissionen har endvidere afgivet skriftligt indlæg. Der er ikke afholdt retsmøde i sagen.

A — Sagsøgerne i hovedsagen

10. For så vidt angår den forelæggende rets første spørgsmål har sagsøgerne i hovedsagen henvist til Domstolens dom af

5. oktober 1994, Kommissionen mod Frankrig³. I denne dom fastslog Domstolen, at det var i strid med forordning nr. 4055/86, såfremt der for levering mellem medlemsstater af tjenesteydelser inden for søtransportområdet fastsættes strengere betingelser end dem, der gælder for levering af tilsvarende tjenesteydelser inden for en medlemsstat.

artikel 49 EF og artikel 80 EF samt med forordning nr. 4055/86, idet den udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser til skade for dem, der sælger rundrejser (krydstogter) til havne i tredjelande.

11. Vedrørende det andet spørgsmål har sagsøgerne i hovedsagen anført, at forordning nr. 4055/86 gennemfører princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet.

B — Havnefonden

12. Hvad angår det tredje spørgsmål er sagsøgerne i hovedsagen af den opfattelse, at beregningen af afgiften på grundlag af bestemmelseshavnen er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i artikel 49 EF og med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser⁴. Ved at differentiere afgifterne udsættes de passagerer, der rejser til havne i tredjelande, for forskelsbehandling i forhold til passagerer, der rejser til indenlandske havne.

14. Ifølge Havnefonden indebærer bestemmelserne om havneafgifter ikke forskelsbehandling, hverken på grundlag af tjenesteydelsesmodtagerens nationalitet, skibets flag eller rederiets hjemsted. Da havneafgifterne ikke pålægges rederierne, men de passagerer, de beforder, er betingelserne for at anvende artikel 49 EF eller forordning nr. 4055/86 ikke opfyldt.

13. Sagsøgerne har endelig anført, at denne differentiering af afgifterne er i strid med

15. Havneafgifterne udgør således ikke en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, idet de er en modydelse, der svarer til omkostningerne ved brug af havneanlæggene. De forskellige havneafgifter for henholdsvis indenlandske og udenlandske bestemmelsessteder er begrundet i, at de omkostninger, der er forbundet med kontrol og sikkerhedsforanstaltninger, er forskellige. Endvidere følger det af artikel 77 EF, at rimelige afgifter er lovlige.

3 — Sag C-381/93, Sml. I, s. 5445, præmis 13-18.

4 — Sagsøgerne har i den forbindelse henvist til Domstolens dom af 13.12.1989, sag C-49/89, Corsica Ferries France, Sml. s. 4441.

Dette er en omstændighed, som skal tages i betragtning ved fortolkningen af forordning nr. 4055/86. Den forelæggende ret har ganske vist ikke nævnt artikel 77 EF, men Domstolen kan dog alligevel tage hensyn til denne bestemmelse, for så vidt som dette er påkrævet med henblik på at besvare de forelagte spørgsmål.

C — *Kommissionen*

19. Kommissionen har foreslået, at de forelagte spørgsmål sammenfattes på følgende måde:

16. Ifølge Havnefonden bør det første spørgsmål besvares med, at forordning nr. 4055/86 ikke er til hinder for, at passagerer pålægges afgifter og gebyrer, så længe betingelserne i artikel 77 EF er opfyldt.

»Er de pågældende nationale bestemmelser, som fastsætter en havneafgift, der finder anvendelse på alle skibe, uanset hvilket flag skibet fører eller passagerernes nationalitet, forenelige med artikel 1 i forordning nr. 4055/86, når de nævnte afgifter er højere for skibe med bestemmelsessted i et tredjeland end for skibe med bestemmelsessted i Fællesskabet?«

17. Hvad angår det andet spørgsmål, har Havnefonden gjort gældende, at de i henhold til artikel 77 EF opkrævede afgifter skal stå i rimeligt forhold til omkostningerne for den service, som den statslige havneforvaltning yder passagererne.

20. Kommissionen har anført, at ifølge retspraksis kan forordning nr. 4055/86 også påberåbes af en virksomhed over for den stat, hvor virksomheden er etableret, når tjenesteydelserne præsteres til modtagere, der er etableret i en anden medlemsstat⁵. Det følger endvidere af retspraksis, at artikel 1 i forordning nr. 4055/86 ikke alene forbyder forskelsbehandling, men også restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet. For levering mellem medlemsstater af tjenesteydelser inden for søtransportområdet kan der ikke fastsættes strengere betingelser

18. Ifølge Havnefonden skal det tredje spørgsmål besvares med, at en differentieret beregning af havneafgifterne på grundlag af passagerernes bestemmelseshavn og de præsterede tjenesteydelser er begrundet som følge af afgiftens karakter af modydelse.

⁵ — Kommissionen har henvist til dom af 17.5.1994, sag C-18/93, Corsica Ferries, Sml. I, s. 1783, præmis 30.

end dem, der gælder for levering af tilsvarende tjenesteydelser inden for en medlemsstat⁶.

VI — Retlig vurdering

A — Indledende bemærkninger vedrørende de nationale bestemmelser og genstanden for anmodningen om en præjudiciel afgørelse

21. Når tjenesteyderen er etableret i Fællesskabet, er vi inden for det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 4055/86, der også omfatter transport til tredjelande. Ved transport til tredjelande er følgelig enhver restriktion — selv om den ikke indebærer forskelsbehandling — for den frie udveksling af tjenesteydelser forbudt, for så vidt den ikke er begrundet i tvingende almene hensyn.

23. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører for det første de ved den nationale domstol omtvistede afgifter i artikel 6, stk. 2, afsnit C, litra a), sammenholdt med afsnit B, litra a), i lov nr. 2399/1996, som opkræves ved befordring af turister på krydstogt mellem Rhodos og Tyrkiet.

22. Afgifterne er udformet på en sådan måde, at de begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser til skade for de rederier, der udfører befordring af passagerer til Tyrkiet. Afgifterne indebærer en ubegrundet forhøjelse af billetprisen for de pågældende befordringer. Også passagererne berøres som tjenesteydelsesmodtagere heraf. Endelig berøres også rederierne som modtagere af tjenesteydelser, leveret af Rhodos' havn, idet der ikke sondres mellem, om skibenes bestemmelsessted er en græsk eller en tyrkisk havn.

24. De komplicerede nationale afgiftsbestemmelser, som finder anvendelse i denne sag, skal forstås på følgende måde: Artikel 6, stk. 2, afsnit A, vedrører ruter mellem to græske havne, og artikel 6, stk. 2, afsnit B, vedrører ruter mellem Grækenland og udlandet. Artikel 6, stk. 2, afsnit C, er en særbestemmelse for rundrejser, som udgår fra en græsk havn og afsluttes i en græsk havn. Såfremt rundrejserne kun anløber græske havne, skal der, som en undtagelse til artikel 6, stk. 2, afsnit A, opkræves en havneafgift på 50 GRD for hver anløben græsk havn. I tilfælde af, at en af de anløbne havne er en havn i et tredjeland, henvises i bestemmelsen til afgiftsbeløbet i artikel 6, stk. 2, afsnit B, litra a)-d), som gælder for trafikforbindelser til udlandet. Eftersom Tyrkiet ikke tilhører et af de privilegerede bestemmelsessteder i henhold til artikel 6, stk. 2, afsnit B, litra b)-d), skal den i artikel 6, stk. 2, afsnit B, litra a), foreskrevne afgift på 5 000 GRD, der i almindelighed gælder for tredjelande, finde anvendelse.

⁶ — Kommissionen har i den forbindelse henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. fodnote 3, præmis 17 og 18.

25. Afgiften skal erlægges i den »sidste« havn. Det er uklart, om der dermed menes den sidste græske havn, hvorfra skibet sejler til et tredjeland, eller om det er den sidste havn på rundrejsen. I den foreliggende sag synes denne uklarhed imidlertid ikke at have betydning, da der kun er gennemført rejser fra Rhodos direkte til Marmaris og retur uden andre mellem-liggende stop.

ikke har ønsket dette oplyst, ligesom der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger herom, selv om en sådan prøvelse ville være nærliggende på grund af afgiftsbestemmelsernes udformning.

B — *Det første spørgsmål*

26. Da de faktiske omstændigheder i hovedsagen i det væsentlige vedrører rundrejser mellem Grækenland og Tyrkiet, er det kun de afgiftsbestemmelser, der finder anvendelse i den konkrete sag, som gennemgås i det følgende. De øvrige afgiftsbestemmelser, som også giver anledning til begrundet tvivl med hensyn til deres forenelighed med fællesskabsretten, gennemgås ikke. Jeg vil blot bemærke, at medens der for indenlandske bestemmelsessteder skal betales et tillæg til billetprisen på 5%, betales der for alle andre bestemmelsessteder, herunder inden for Fællesskabet, en fast afgift. Allerede denne forskel i afgiftsbestemmelsernes opbygning kunne føre til den slutning, at der foreligger en ubegrundet afgiftsdifferentiering.

28. Det første spørgsmål vedrører generelt anvendelsesområdet for og rækkevidden af artikel 1 i forordning nr. 4055/86. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, hvorvidt befordring fra Fællesskabet til tredjelande er omfattet og om restriktioner, der ikke indebærer forskelsbehandling på grundlag af nationalitet hos henholdsvis tjenesteyderen og tjenesteydelsesmodtageren, er forbudt.

27. Med hensyn til den retlige ramme for anmodningen om en præjudiciel afgørelse bemærkes, at de forelagte spørgsmål udelukkende vedrører fortolkningen af forordning nr. 4055/86. Det er ikke muligt at prøve de nationale bestemmelseres forhold til artikel 82 EF og artikel 86 EF, idet retten

29. I henhold til artikel 51, stk. 1, EF er den frie udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet omfattet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport⁷. Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser skal derfor gennemføres ved hjælp af foranstaltninger, truffet inden for rammerne af den fælles transportpolitik⁸. Heller ikke overgangsperiodens udløb indebæ-

7 — Jf. dom af 22.5.1985, sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 1513, præmis 62, og Corsica Ferries-dommen, jf. fodnote 5, præmis 23.

8 — Corsica Ferries-dommen, jf. fodnote 5, præmis 24.

rer, at artikel 49 EF og artikel 50 EF er umiddelbart anvendelige på transportområdet⁹.

30. Ifølge artikel 80, stk. 1, EF finder bestemmelserne i dette afsnit anvendelse på transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje. For at udvide den fælles transportpolitik til også at omfatte søtransport kræves det i henhold til artikel 80, stk. 2, EF, at Rådet vedtager bestemmelser herom. Rådet har på grundlag af denne bestemmelse vedtaget forordning nr. 4055/86. I kraft af artikel 1, stk. 3, og artikel 8 i forordning nr. 4055/86 finder samtlige traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser anvendelse på søtransport¹⁰.

31. Hvad angår det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 4055/86 fremgår det af selve ordlyden af forordningens artikel 1, stk. 1, at den finder anvendelse på søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande¹¹. Dermed gælder bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser også i et tilfælde som det foreliggende, hvor passagerer befordres

fra Grækenland til et tredjeland (Tyrkiet) og retur.

32. I medfør af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 4055/86 kan statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende i en anden stat end den person, for hvem søtransporten udføres, påberåbe sig retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Ifølge artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 4055/86, sammenholdt med artikel 48 EF, skal selskaber ligestilles med fysiske personer, der er statsborgere i en medlemsstat. En forudsætning herfor er, at selskabet er oprettet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og at dets vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Fællesskabet.

33. Sagsøgerne i hovedsagen, der leverer tjenesteydelser på søtransportområdet, er fysiske og juridiske personer med hjemsted i Grækenland. Desuden synes de juridiske personer at være stiftet i overensstemmelse med græsk ret.

34. Som tjenesteydelsesmodtagere kan betragtes enten de passagerer, der har deltaget i rundrejser på sagsøgernes skibe, eller de rejsearrangører, på hvis initiativ rejserne blev gennemført. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, drejer det sig i begge tilfælde om personer med hjemsted i en anden medlemsstat end Grækenland, hvor tjenesteyderne er etableret.

9 — Dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, jf. fodnote 7, præmis 63.

10 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. fodnote 3, præmis 13, og dom af 13.6.2002, forenede sager C-430/99 og 431/99, Sea-Land Service m.fl., Sml. I, s. 5235, præmis 31.

11 — Sea-Land Service m.fl.-dommen, jf. fodnote 10, præmis 25.

35. De omhandlede bestemmelser falder følgelig ind under både det materielle og personelle anvendelsesområde for forordning nr. 4055/86.

passagerer med bestemmelsessteder, for hvilke en lavere afgift var gældende, overvejende bestod af græske statsborgere, og der ikke var nogen begrundelse for faktisk at stille græske statsborgere bedre end andre statsborgere.

36. Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved forordning nr. 4055/86, indebærer et forbud mod enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af nationalitet. Således er medlemsstaterne i medfør af artikel 8 i forordning nr. 4055/86 forpligtet til at ligestille statsborgere i andre medlemsstater med deres egne statsborgere. Eventuelle restriktioner i adgangen til at udføre søtransport skal i henhold til artikel 9 i forordning nr. 4055/86 anvendes uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller etableringssted, på alle personer, der udfører søtransport.

37. De nationale bestemmelser indeholder en sondring, der beror på skibenes bestemmelsessted. Derimod synes der ikke at foreligge direkte forskelsbehandling på grundlag af tjenesteyderens eller tjenesteydelsesmodtagerens nationalitet.

39. I denne sag synes først og fremmest turister fra andre medlemsstater at blive berørt af den faste afgift på 5 000 GRD. Forelæggelseskendelsen indeholder imidlertid ingen oplysninger, der giver anledning til generelt at antage, at det er grupper af rejsende med en bestemt nationalitet, der pålægges bestemte afgifter. Det kan derfor ikke fastslås, at der foreligger indirekte forskelsbehandling af statsborgere i andre medlemsstater. Det tilkommer den forelæggende ret at prøve, hvorvidt den faktiske sammensætning af de forskellige grupper af rejsende, som er afgiftspligtige, bevirker, at der foreligger indirekte forskelsbehandling. I den følgende redegørelse for forbuddet mod restriktioner er det ikke afgørende for vurderingen af de nationale afgiftsbestemmelser, hvorvidt der foreligger indirekte forskelsbehandling eller ej.

38. Man kan imidlertid overveje, om der foreligger indirekte forskelsbehandling. Det kunne være tilfældet, såfremt passagererne med bestemmelsessted i et tredjeland, jf. artikel 6, afsnit B, litra a), i lov nr. 2399/1996, overvejende bestod af statsborgere fra andre medlemsstater, mens

40. Som allerede fastslået finder i henhold til forordning nr. 4055/86 samtlige traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser anvendelse på området for

søtransport mellem medlemsstater¹². Med henblik på, at forordning nr. 4055/86 anvendes på en måde, der er i overensstemmelse med traktaten, skal alle de principper, som Domstolen har udviklet vedrørende artikel 49 EF, tages i betragtning¹³.

41. Ifølge fast retspraksis kræver artikel 49 EF imidlertid ikke blot afskaffelse af enhver forskelsbehandling til skade for tjenesteyderen på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — også selv om den anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller indebære yderligere ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor han lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser¹⁴. Dette alment gældende forbud mod restriktioner er af afgørende betydning for vurderingen af afgiftsbestemmelserne.

42. I medfør af denne regel kan retten til fri udveksling af tjenesteydelser ligeledes påberåbes af en virksomhed over for den stat,

hvor den er etableret, når tjenesteydelserne præsteres til modtagere, der er etableret i en anden medlemsstat¹⁵.

43. Den frie udveksling af tjenesteydelser kan imidlertid begrænses ved nationale regler, for så vidt begrænsningen er begrundet i tvingende almene hensyn, og gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på værtsmedlemsstatens område. De nationale regler må for at kunne opfylde dette begrundelseskrav være et passende middel for gennemførelsen af det tilstræbte mål og ikke gå videre end nødvendigt for at nå dette¹⁶.

44. Jeg foreslår derfor, at det første spørgsmål besvares som følger:

Artikel 1 i forordning nr. 4055/86 er til hinder for nationale bestemmelser, der forbyder, medfører ulemper for eller gør leveringen af tjenesteydelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 4055/86, mindre attraktiv, også selv om de nationale bestemmelser anvendes uden forskel på grundlag af tjenesteyderens eller tjenesteydelsesmodtagerens nationalitet og

12 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. fodnote 3, præmis 13.

13 — Jf. generaladvokat Van Gervens forslag til afgørelse af 9.2.1994 i sag C-18/93, jf. fodnote 5, punkt 23.

14 — Dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12, af 18.6.1998, sag C-266/96, Corsica Ferries France, Sml. I, s. 3949, præmis 56, og Sea-Land Service m.fl.-dommen, jf. fodnote 10, præmis 32.

15 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. fodnote 3, præmis 14, dom af 29.4.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517, præmis 11, og Sea-Land Service m.fl.-dommen, jf. fodnote 10, præmis 32.

16 — Jf. navnlig Sea-Land Service m.fl.-dommen, fodnote 10, præmis 39.

vedrører tjenesteydelser på søtransportområdet mellem en medlemsstat og et tredjeland, for så vidt restriktionen ikke er begrundet i tvingende almene hensyn og er et passende middel for gennemførelsen af det tilstræbte mål og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette.

47. Afgifterne skal ganske vist betales af såvel indenlandske rederier og passagerer som af statsborgere i andre medlemsstater, hvorfor der ikke er tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Imidlertid kan betaling af en op til hundrede gange så høj afgift afholde rejsende fra at deltage i rejser til Tyrkiet og således gøre denne tjenesteydelse mindre attraktiv end tilsvarende tjenesteydelser, som kun udføres i Grækenland. Der foreligger således en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, når der opkræves højere afgifter for rejser til tredjelande end for rent indenlandske rundrejsers.

C — *Det andet spørgsmål*

45. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en ordning, der fastsætter forskellige havneafgifter for passagerer med et indenlandsk bestemmelsessted og for passagerer med bestemmelsessted i et tredjeland, udgør en ulovlig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser.

48. Det er i den forbindelse uden betydning, om det er rederiet, rejsearrangøren eller passagererne selv, der skal betale afgiften. I begge tilfælde bevirker afgiften, at tjenesteydelsen bliver dyrere. Selv når rederierne betaler afgiften, væltes omkostningerne i sidste instans over på passagererne i form af højere billetpriser. Prisforhøjelsen kan føre til nedgang i efterspørgslen, hvilket rammer rederiet og rejsearrangøren. Dermed rammer restriktionen både tjenesteyderne og passagererne som tjenesteydelsesmodtagere.

46. I medfør af artikel 6, stk. 2, afsnit C, litra a), i lov nr. 2399/1996 skal passagerer, der tager på en rundrejse mellem indenlandske havne, betale en afgift på 50 GRD for hver havn, skibet anløber. Anløber skibet en tyrkisk havn, skal passagererne i henhold til artikel 6, stk. 2, afsnit C, litra a), sammenholdt med artikel 6, stk. 2, afsnit B, litra a), betale 5 000 GRD.

49. Det skal imidlertid undersøges, om restriktionen er begrundet i tvingende almene hensyn. Det er i almenhedens og

den enkelte passagers interesse, at der i forbindelse med brugen af havnen ydes den nødvendige service. Der er heller ikke noget, der taler imod at pålægge brugerne omkostningerne for at bruge havnen. Som Domstolen fastslog i Sea-Land Service m.fl.-dommen, kan opkrævning af afgifter navnlig være begrundet, når det derved bliver muligt at dække de omkostninger, der er forbundet med en tjenesteydelse, som er nødvendig for at sikre den offentlige sikkerhed¹⁷.

50. Domstolen har i ovennævnte dom med hensyn til proportionalitetsprincippet udtalt, at der skal være en reel sammenhæng mellem omkostningerne ved den tjenesteydelse, som modtageren drager fordel af, og størrelsen af den afgift, som den pågældende skal betale¹⁸.

51. Efter min opfattelse er der ikke en sådan sammenhæng med hensyn til de foreliggende afgiftsbestemmelser.

52. Den forelæggende ret har oplyst, at afgiften opkræves for at dække omkostningerne til modernisering og forbedring af havneindretninger og -anlæg, til brugen af havnen og til andre hermed beslægtede formål i relation til forbedring af den service, der ydes de rejsende. Endvidere fremgår det af artikel 6, stk. 2, afsnit B, litra e), i lov nr. 2399/1996, at 30% af indtægterne fra de faste afgifter indbetales til Sømændenes Pensionskasse.

53. Det er dog tvivlsomt, om der overhovedet er en sammenhæng mellem de pågældende omkostninger og de tjenesteydelser, de rejsende modtager. Navnlig bør Sømændenes Pensionskasse ikke finansieres gennem afgifter, der betales af de rejsende for at anvende havneanlæggene.

54. Det er frem for alt vanskeligt at forstå, hvorfor afgiftssatserne varierer så stærkt afhængigt af bestemmelsesstedet. Havnefonden har gjort gældende, at de leverede tjenesteydelser ikke kan sammenlignes, da rejser til tredjelande kræver mere omfattende kontrol- og sikkerhedsforanstaltninger end rejser inden for Grækenland.

55. Det fremgår imidlertid ikke, hvilke sikkerhedsforanstaltninger, hvilken kontrol eller lignende ydelser der finansieres gennem havneafgifterne, og navnlig er nødvendige i forbindelse med befordring af passagerer til tredjelande, og som kan begrunde en så voldsom forskel i forhold til de afgifter, der opkræves for indenlandske rundrejser.

56. At de nationale bestemmelser fastsætter helt forskellige afgifter for forskellige grupper af tredjelande, uden at der er angivet et sagligt kriterium herfor, som kan begrunde en sådan differentiering, taler imod, at der

17 — Samme dom, jf. fodnote 10, præmis 41 og 42.

18 — Samme dom, jf. fodnote 10, præmis 43.

er en sammenhæng mellem havneafgifterne og omkostningerne.

59. Jeg foreslår derfor, at det andet spørgsmål besvares som følger:

57. Efter min opfattelse kan afgiftsbestemmelserne heller ikke begrundes i artikel 77 EF, som Havnefonden har påberåbt sig. Artikel 77, stk. 1, EF forpligter en *transportvirksomhed* til ikke ved grænsepassage at opkræve afgifter, der overstiger et rimeligt niveau i betragtning af de med passagen faktisk forbundne omkostninger. Da afgifterne opkræves i henhold til en national retsakt, er det ikke artikel 77, stk. 1, EF, der finder anvendelse, men derimod artikel 77, stk. 2, EF, der er rettet til medlemsstaterne. Artikel 77, stk. 2, EF bestemmer, at medlemsstaterne »bestræber sig på gradvis at nedbringe disse omkostninger«.

En national ordning, der fastsætter højere havneafgifter for passagerer med bestemmelsessted i et tredjeland end for passagerer med et indenlandsk bestemmelsessted, uden at der er sammenhæng mellem omkostningerne ved de havnetjenesteydelser, der ydes de pågældende passagerer, og de afgifter, som de respektive passagerer skal betale, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er i strid med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 4055/86.

D — Det tredje spørgsmål

58. Denne formulering giver ikke et konkret bud på, hvorledes bestemmelser om statslige afgifter skal udformes. Man kunne forestille sig, at principperne i artikel 77, stk. 1, EF kan anvendes på statslige afgifter ved hjælp af systematisk fortolkning. Bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser skal imidlertid tages i betragtning, for så vidt de finder anvendelse på transportområdet. Som allerede fastslået er de omtvistede havneafgifter ikke forenelige med dette princip, da der ikke er sammenhæng mellem havneafgiften og omkostningerne for de tjenesteydelser, passagererne modtager.

60. Det tredje spørgsmål skal kun besvares i tilfælde af en benægtende besvarelse af det andet spørgsmål. Det andet spørgsmål indeholder imidlertid to alternativer, nemlig dels hvorvidt en medlemsstat kan fastsætte forskellige afgifter på grundlag af bestemmelsesstedets beliggenhed i den pågældende medlemsstat eller i et tredjeland, dels om en sådan bestemmelse udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser. Det er uklart, hvad den forelæggende ret forstår ved en benægtende besvarelse af det andet spørgsmål.

61. Med spørgsmålet ønsker retten i hvert fald oplyst, hvorvidt det i forhold til tredjelande er tilladt at pålægge afgifter, der varierer alt efter afstanden til havnene eller deres geografiske beliggenhed.

henhold til princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser kun er lovlige, såfremt differentieringen har en sammenhæng med de omkostninger, der opstår i forbindelse med leveringen af de tjenesteydelser, der finansieres gennem afgifterne. Hverken kriteriet vedrørende afstanden til bestemmelsesstedet eller vedrørende dettes geografiske beliggenhed kan i sig selv begrunde differentierede havneafgifter. Det er således ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål.

62. Det fremgår allerede af besvarelsen på det andet spørgsmål, at forskellige afgifter i

VII — Forslag til afgørelse

63. På grundlag heraf foreslår jeg, at det første og det andet spørgsmål besvares på følgende måde:

- »1) Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande er til hinder for nationale bestemmelser, der forbyder, medfører ulemper for eller gør leveringen af tjenesteydelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 4055/86, mindre attraktiv, også selv om de nationale bestemmelser anvendes uden forskel på grundlag af

tjenesteyderens eller tjenesteydelsesmodtagerens nationalitet og vedrører tjenesteydelser på søtransportområdet mellem en medlemsstat og et tredjeland, for så vidt restriktionen ikke er begrundet i tvingende almene hensyn og er et passende middel for gennemførelsen af det tilstræbte mål og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette.

- 2) En national ordning, der fastsætter højere havneafgifter for passagerer med bestemmelsessted i et tredjeland end for passagerer med et indenlandsk bestemmelsessted, uden at der er sammenhæng mellem omkostningerne ved de havnetjenesteydelser, der ydes de pågældende passagerer, og de afgifter, som de respektive passagerer skal betale, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er i strid med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 4055/86.«