FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 11. maj 1994 *

Indhold

A — Indledning ..... I - 3457

B — Stillingtagen ..... I - 3463

De præjudicielle spørgsmåls betydning og rækkevidde ..... I - 3463

Spørgsmålet om, hvorvidt de præjudicielle spørgsmål kan admitteres ..... I - 3464

Besvarelse af de præjudicielle spørgsmål ..... I - 3466

I — Marpol-konventionen, navnlig det spørgsmål, om den som sådan er del af fællesskabsretten ..... I - 3466

II — De andre bestemmelser og fællesskabsretlige principper, som den forelæggende ret har nævnt ..... I - 3466

EØF-traktatens artikel 84 og 130 R ..... I - 3467

EØF-traktatens artikel 3, litra f) (læst i sammenhæng med EØF-traktatens artikel 85 ff.) ..... I - 3467

EØF-traktatens artikel 30 ff. ..... I - 3468

EØF-traktatens artikel 48 ..... I - 3471

EØF-traktatens artikel 52 ..... I - 3472

Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser ..... I - 3473

1. Præsentation af forordning nr. 4055/86 ..... I - 3473

2. Kravet til en transport mellem henholdsvis medlemsstater indbyrdes og mellem medlemsstater og tredjelande ..... I - 3474

3. Transportens nødvendige fællesskabsretlige element ..... I - 3475

4. Spørgsmålet om en retsstridig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser ..... I - 3477

a) Den angivelige mangel på et (totalt) udtømningsforbud i andre medlemsstater ..... I - 3477

b) Udtømningsforbuddets begrænsning uden for italiensk territorialfarvand på italienske skibe ..... I - 3477

c) Spørgsmålet om en ikke-diskriminerende hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser ..... I - 3478

aa) Kriteriet til vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt de italienske forskrifter griber ind i den pågældende erhvervsdrivendes ret til fri udveksling af tjenesteydelser ..... I - 3478

bb) Anvendelsen af dette kriterium på den foreliggende sag ..... I - 3481

cc) Indgrebets berettigelse på grundlag af miljøhensyn ..... I - 3483

* Originalsprog: tysk.

EØF-traktatens artikel 7 ..... I - 3484
Proportionalitetsprincippet ..... I - 3484
C — Forslag til afgørelse ..... I - 3485

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Den præjudicielle anmodning, Domstolen har fået forelagt i nærværende sag, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt forskellige nationalretlige bestemmelser, der drejer sig om miljøbeskyttelse på søfartsområdet, er forenelige med fællesskabsretten.

2. Disse spørgsmål er blevet rejst af Pretura di Ravenna under en straffesag mod Matteo Peralta, der er italiensk statsborger. Peralta er kaptajn på tankskibet ACRUX, der fører italiensk flag og drives af rederiet Diego Calì Figli, der er hjemmehørende i Genova (Italien). Dette fartøj er specielt udrustet til transport af kemiske stoffer. Tiltalen mod Peralta går ud på, at han som kaptajn på skibet gentagne gange i perioden fra januar til marts 1990 i havet har udtømt spildevand fra rensning af skibstankene, der forinden havde været lastet med kaustisk soda. Det fremgår af sagen, at skibet, når dette skete, befandt sig i internationalt farvand, som oftest i et område beliggende 12-24 sømil fra de italienske basislinjer.

3. En adfærd som den omtalte er ifølge artikel 16, 17 og 20 i italiensk lov nr. 979 af 31. december 1982 om beskyttelse af havet strafbar. Nævnte lovs artikel 16, stk. 1, indeholder blandt andet et forbud, der gælder for samtlige fartøjer, mod i havet i italiensk territorialfarvand at udtømme de stoffer, der er nævnt i bilag A til loven (kaustisk soda er et af disse stoffer). Ifølge samme artikels stk. 2 finder dette forbud anvendelse på *skibe, der fører italiensk flag, også uden for territorialfarvande*. Om straffen for den beskrevne adfærd indeholder artikel 17 en henvisning til de følgende bestemmelser i loven.

4. Ifølge lovens artikel 20, stk. 1, er straffen for overtrædelse af bestemmelserne i artikel 16 for en kaptajn på et skib, der fører italiensk flag (samt for skibets reder eller ejer, såfremt de har medvirket ved overtrædelsen) bøde på 500 000 til 10 mio. LIT eller i fængsel indtil to år. For uagtsom overtrædelse af disse bestemmelser nedsættes straffen til det halve. I henhold til artikel 20, stk. 2, er straffene for en kaptajn på et skib, der ikke fører italiensk flag, de samme.

5. En kaptajn, der er italiensk statsborger og dømmes for en af artikel 20, stk. 1, omhandlet overtrædelse, suspenderes ifølge samme artikels stk. 3 fra sin stilling, jf. sølovens artikel 1083. Ifølge sidstnævnte bestemmelse mister en domfældt, hvis tilladelse til at udøve erhverv inden for søfart suspenderes, i en periode på mellem to måneder og to år retten til at beklæde enhver stilling eller præstere ydelser af enhver art, som kræver sådan tilladelse.

6. En overholdelse af det hermed beskrevne forbud mod udtømning i havet for eksempel efter en rensning af tankene som i den foreliggende sag kræver anvendelse af andre fjernelsesmetoder. Peralta har i den forbindelse i sit indlæg omtalt forskellige anlæg, ved hjælp af hvilke spildevandet behandles før fjernelsen [1]. Ifølge Peralta er det imidlertid kun visse italienske havne, der disponerer over sådanne anlæg, mens de ikke findes i andre landes havne, i hvert fald når der er tale om spildevand fra rensning af tanke af den art, der er tale om i den foreliggende sag. Dette spildevand må beholdes om bord i særlige beholdere, indtil det pågældende fartøj selv eller mindre tankfartøjer kan udtømme dem i de nævnte anlæg.

7. Peralta har for den nationale ret gjort gældende, at de nævnte italienske bestemmelser ikke kan anvendes i hans tilfælde, og har anmodet om, at Domstolen anmodes om at afgøre de spørgsmål, som herefter er blevet forelagt. Disse spørgsmål, såvel som de synspunkter, der gøres gældende af de parter i sagen, der har indgivet indlæg til Domstolen, gør det muligt at forstå den sammenhæng, som de indsigelser, som Peralta har fremført over for de italienske bestemmelser, indgår i. Det viser sig således, at bestemmelserne i *den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe* som affattet i protokollen fra 1978 vedrørende nævnte konvention [2] (herefter benævnt »Marpol-konventionen«) ikke i og for sig indeholdt et forbud mod den adfærd, tiltalen mod ham lyder på, når visse betingelser var opfyldt. Det er i øvrigt ud fra denne omstændighed, at Peralta har forklaret, at der i havnene i andre lande ikke findes anlæg af den ovenfor beskrevne type.

8. Det bemærkes, at Marpol-konventionen efter en henstilling fra Rådet [3] er underskrevet af de fleste medlemsstater [4], herunder Italien. Fællesskabet som sådan deltager ikke i denne konvention. Ifølge dennes artikel 3, stk. 1, finder konventionen navnlig anvendelse på skibe, som er berettiget til at føre en kontraherende parts flag. Ved konventionen indføres i overensstemmelse med det i præamblen angivne formål, der er at nå til fuldstændig afskaffelse af forurening af havmiljøet med olie og andre skadelige stoffer ved opstilling af regler, som har global gyldighed, en hel række forbud mod og restriktioner for udtømning i havet af sådanne stoffer. Overtrædelser af disse

1 — Det fremgår af en beretning, der indeholder et forslag om ændring af de nævnte bestemmelser, at landbaserede anlæg udtømmer det rensede spildevand i havet.

2 — *Lovtidende* C 1984, s. 252.

3 — Rådets henstilling 78/584/EØF af 26.6.1978 om ratifikation af konventioner om sikkerheden i søtransporten (EFT L 194, s. 17).

4 — Kun Irland og Luxembourg har ikke tiltrådt konventionen.

bestemmelser er omhandlet i konventionens artikel 4, hvori det hedder:

»1) Enhver overtrædelse af bestemmelserne i denne konvention er forbudt, og der skal af det pågældende skibs administration [5] ved lov gennemføres straffebestemmelser herom, uanset hvor overtrædelsen sker. Hvis administrationen modtager oplysninger om en sådan overtrædelse, og finder det godtgjort, at der foreligger tilstrækkeligt bevismateriale til at retsforfølge gerningsmanden til den påståede lovovertrædelse, skal den drage omsorg for, at sådan retsforfølgning indledes så hurtigt som muligt i henhold til dens egen lovgivning.

2) Enhver overtrædelse af bestemmelserne i denne konvention inden for en kontraherende parts højhedsområde er forbudt, og der skal i den pågældende parts lovgivning gennemføres straffebestemmelser herom. Når som helst en sådan overtrædelse finder sted, skal den pågældende kontraherende part enten

a) drage omsorg for, at der indledes retsforfølgning i henhold til dens egen lovgivning, eller

b) tilstille skibets administration sådanne oplysninger og bevismateriale i dens besiddelse, som godtgør, at en overtrædelse har fundet sted.

3) Såfremt oplysninger eller bevismateriale vedrørende et skibs overtrædelse af denne konvention tilstilles det pågældende skibs administration, skal administrationen straks underrette den part, som har fremsendt oplysningerne eller bevismaterialet, og organisationen om de trufne foranstaltninger.

4) Straffebestemmelserne i en kontraherende parts lovgivning i medfør af denne artikel skal være tilstrækkelig strenge til at modvirke overtrædelser af denne konvention og skal være lige strenge, uanset hvor overtrædelserne sker.«

9. Bilag II til Marpol-konventionen opstiller (for så vidt angår andre skadelige stoffer end kulbrinter) de betingelser, der skal være opfyldt, såfremt der sker en udtømning af spildevand fra tankene som den i sagen omhandlede.

10. Stk. 1 i regel 3 i bilag II indeholder en inddeling af skadelige væsker, der opdeles i fire grupper, der betegnes med bogstaverne A-D, der i alfabetisk orden angiver faldende skadelighed. Ifølge de oplysninger, Kommissionen er i besiddelse af, tilhørte kaustisk soda på det tidspunkt, da de i hovedsagen omhandlede begivenheder fandt sted, gruppe C (hvorfra det dog senere flyttedes til gruppe

5 — Ifølge konventionens artikel 2, nr. 5, forstås ved »administration« den stats regering, under hvis myndighed skibet drives.

D). Stofferne i gruppe C defineres i regel 3, stk. 1, litra c) på følgende måde:

»Skadelige væsker, der ved udtømning i havet i forbindelse med rensning af tanke eller losning af ballast, rummer ringe risiko for havets ressourcer eller for menneskets sundhed og kun i ringe omfang antaster de naturlige omgivelser eller er til skade for anden retmæssig udnyttelse af havet, således at de kræver en særlig behandling.«

11. Vedrørende denne gruppe stoffer indeholder regel 5, stk. 3, i bilag II følgende bestemmelser:

»Det er forbudt i havet at udtømme stoffer, tilhørende gruppe C, jf. regel 3, stk. 1, litra c), i nærværende bilag, stoffer, der midlertidigt er henført til denne gruppe samt ballastvand, spildevand fra rensning af tankene eller andre restprodukter eller blandinger, der indeholder sådanne stoffer, med mindre samtlige nedenfor angivne betingelser er opfyldt:

a) En sejlhastighed for fartøjer med egen drivkraft på mindst 7 knob og for andre fartøjer på mindst 4 knob.

b) Den fremgangsmåde og de anlæg, der anvendes ved udtømningen, er godkendt af administrationen. De bygger på de normer, der er udarbejdet af organisationen [6], og giver sikkerhed for, at stofmængden i det udtømte spildevand ikke medfører en stofkoncentration ved fartøjets agterkøl, der overstiger ti milliontedele.

c) Største udtømning fra den enkelte tank og det dertil hørende rørsystem overstiger ikke den største mængde ifølge den i nærværende stykkes litra b) godkendte metode, og denne mængde må under alle omstændigheder ikke være større end den største af de to følgende mængder: 3 kubikmeter eller 1/1 000 af tankens kubikmeterindhold.

d) Udtømningen sker under vandlinjen, idet der tages hensyn til søforbindelsernes placering.

e) Udtømningen sker mindst 12 sømil fra nærmeste kyst og på mindst 25 meters vanddybde.«

6 — Ifølge konventionens artikel 2, nr. 7, forstås ved »organisationen« den mellemstatslige rådgivende søfartsorganisation (IMCO).

12. Stk. 9 i regel 5 opstiller særlige — strengere — betingelser for udtømning af stoffer, der tilhører gruppe C, i »særlige zoner«. Imidlertid er det ifølge bilag II zoner i Østersøen og Sortehavet (regel 1, nr. 7), der er specielle zoner.

13. Tilsyneladende eksisterer der ikke andre folkeretlige retskilder, ud over Marpol-konventionen og inklusive fællesskabsrettens bestemmelser, som kan benyttes med henblik på en beskrivelse af tiltaltes adfærd.

14. Man må i den forbindelse være opmærksom på, at der ved fastsættelsen af bestemmelserne om beskyttelse af oceanerne mod forurening sondres mellem to typer af forurening, der ganske vist ligner hinanden meget; dels den forurening, der er en følge af »udtømning« fra skibene, og dels den forurening, der sædvanligvis benævnes »dumpning«, der betyder en fjernelse af affald ved nedsænkning i havet [7]. Det fremgår af Marpol-konventionens artikel 1, stk. 1, at konventionen omhandler førstnævnte form for forurening. I konventionens artikel 2, stk. 3, litra b), nr. i), angives klart, at betegnelsen »udtømning« ikke omfatter dumpning som defineret i London-konventionen af 29. december 1972 om forebyggelse af havforurening ved dumpning af affald og andre stoffer. Omvendt omfatter betegnelsen »dumpning« ifølge sidstnævnte konvention ikke udtømning i havet af affald eller andre stoffer, som skyldes eller stammer fra normal udnyttelse af skibe [London-konventionen, artikel 3, stk. 1, litra b), nr. i)]. Heraf følger, at såfremt Marpol-konventionen finder anvendelse, kan det pågældende forhold ikke også være omfattet af London-konventionen.

15. Hvad angår fællesskabsretten må først nævnes den ved Rådets afgørelse af 25. juli 1977 indgåede konvention om beskyttelse af Middelhavet mod forurening samt protokollen om forebyggelse af forurening af Middelhavet, forårsaget af dumpning fra skibe og luftfartøjer [8]. Den ovenfor nævnte sondring mellem udtømning og dumpning benyttes også heri. Protokollen giver regler om dumpning af forskellige slags stoffer på grundlag af definitionen af dette begreb, som den har lånt i London-konventionen. Kommissionen har i anledning af et spørgsmål fra Domstolen bekræftet, at protokollens bestemmelser ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Hvad angår udtømning i Marpol-konventionens forstand indeholder den af Fællesskabet afsluttede konvention i artikel 6 blot en generalklausul og opstiller ikke kriterier, der er selvstændige i forhold til de i Marpol-konventionen benyttede kriterier.

7 — Jf. Churchill/Lowe: *The law of the sea*, Manchester, 1988, s. 243. Jf. desuden artikel 210 og 211 i De Forenede Nationers havretskonvention, der blev vedtaget den 30.4.1982 i New York og åbnet for undertegnelse den 10.12.1982 i Montego Bay, Jamaica (De Forenede Nationers tredje havretskonference — *Officielle Dokumenter*, bind XVII, 1984, dokument A/62/122 og berigtigelse, s. 157-231).

8 — EFT L 240, s. 1.

16. Endvidere skal omtales Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø [9]. Dette direktiv finder anvendelse på indre overfladevand, territorialfarvande, saltvandsområder inden for basislinjen og grundvand, med undtagelse af driftsmæssige udtømninger fra skibe i territorialfarvande.

17. Rådet har endelig vedtaget en beslutning om indførelse af et fællesskabsinformationssystem vedrørende kontrol med formindskelse af forurening af havet med kulbrinter og andre farlige stoffer [10]. Heller ikke i denne beslutning findes der kriterier, der vil kunne have betydning for beskrivelsen af den adfærd, Peralta står tiltalt for i hovedsagen.

18. På baggrund af disse faktiske og retlige omstændigheder har Pretura circondariale di Ravenna anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Udgør bestemmelser som artikel 16 og 20 i lov nr. 979/82 restriktioner, jf. traktatens artikel 7, 48, 52 og 59, der som sådanne er forbudt ved traktatens artikel 62, idet de ikke objektivt er begrundet i hensynet til at beskytte offentlige interesser i vedkommende medlemsstat?

2) Er på fællesskabsrettens nuværende stadium og på baggrund af de i spørgsmål 1) nævnte fællesskabsbestemmelser nationale regler som de i sagen omhandlede, hvorefter borgere på grund af deres nationalitet også i henseende til strafferetlige sanktioner for én og samme adfærd behandles anderledes end andre borgere, der er undergivet fællesskabsretten, forenelige med fællesskabsretten?

Er de i sagen omhandlede straffebestemmelser, hvorefter kaptajnen som en accessorisk, automatisk og obligatorisk sanktion midlertidigt blandt andet suspenderes fra sin stilling og sit arbejde, forenelige med det i Fællesskabets retsorden knæsatte proportionalitetsprincip?

3) Kan på fællesskabsrettens nuværende stadium staternes såkaldte 'enekompetence til strafpålæggelse' påvirke de grundlæggende ved traktaten sikrede friheder, som for eksempel den frie bevægelighed for varer og personer, og udgør specielt artikel 16 og 20 i lov nr. 979/82 en hindring for udøvelsen af disse friheder?

9 — EFT L 129, s. 23, senere ændret.

10 — Beslutning 86/85/EØF af 6.3.1986 (EFT L 77, s. 33), ændret ved beslutning 88/346/EØF af 16.6.1988 (EFT L 158, s. 32).

4) Er fællesskabsrettens principper på miljøområdet, navnlig princippet om forebyggende indgreb, jf. traktatens artikel 130 R ff., til hinder for regler i en medlemsstat, hvorefter der for skibe fra vedkommende medlemsstat gælder et absolut forbud mod på det åbne hav at udtømme kulbrinter og skadelige stoffer, når dette forbud i praksis bevirker, at de pågældende skibe er nødt til at benytte sig af en anden udtømningsordning, der i enhver henseende er ineffektiv og i al fald strider mod de forpligtelser, som vedkommende medlemsstat internationalt har påtaget sig, og som er genstand for gennemførelsesforanstaltninger fra Fællesskabets side?

5) Er de fællesskabsretlige principper, hvorved det skal sikres, at præstering af tjenesteydelser på søfarts- og havneområdet i Fællesskabet kan ske under fri konkurrence, loyalt og uden kunstige fordrejninger, samt at efterspørgslen efter ydelser tilfredsstilles således, at skaderne på miljøet bliver mindst mulige, og navnlig EØF-traktatens artikel 3, litra f), og artikel 84, til hinder for nationale bestemmelser som de i artikel 16 (17) og 20 i lov nr. 979/82 omhandlede, der fordrejer konkurrencen mellem havnene og rederierne i Fællesskabet, fordi de indeholder et absolut forbud mod udtømning på åbent hav af spildevand fra rensning af skibstanke, der alene gælder for skibe, der fører vedkommende medlemsstats flag, skønt disse skibe er udstyret med de dyreste rensningsanlæg i overensstemmelse med forskrifterne i internationale konventioner, der er blevet ratificeret af Fællesskabet?

6) Er artikel 30 i traktaten forenelig med en ordning i en medlemsstat, hvorefter der alene for skibe, der fører vedkommende medlemsstats flag, selv for skibe, der er udstyret med de dyreste tekniske indretninger i overensstemmelse med konventionerne på området, gælder et absolut forbud mod på det åbne hav at udtømme kulbrinter og skadelige stoffer, således at disse skibe er nødt til at benytte særlige tekniske indretninger og anvende et andet, ineffektivt udtømningssystem, der er særdeles udgiftskrævende og i al fald i strid med de forpligtelser, som vedkommende medlemsstat internationalt har påtaget sig, og som er genstand for gennemførelsesforanstaltninger fra Fællesskabets side? Navnlig spørges det, om de omhandlede strafferetlige sanktioner og de økonomiske byrder, som alene skal afholdes af den nationale handelsflåde på en måde, der klart er udtryk for forskelsbehandling og aldeles ufornuftig, kan antages at udgøre foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner. Disse byrder medfører jo yderligere omkostninger, hvilket påvirker prisen på de transporterede varer og har følger for vareindførslen.«

B — Stillingtagen

De præjudicielle spørgsmåls betydning og rækkevidde

19. *1.* Som Kommissionen med rette har fremhævet, ønsker den forelæggende ret en afgørelse af, om det i italiensk ret strafsanktionerede forbud mod at foretage udtømning

i havet, herunder den sanktion, der går ud på en kaptajns suspension fra sin stilling, er forenelig med de fællesskabsretlige bestemmelser og principper, nævnte ret har omtalt.

20. Det er efter min mening tvivlsomt, om Pretura di Ravenna også har villet rejse spørgsmålet, om sanktionen i form af suspension fra stillingen som sådan er forenelig med fællesskabsretten. Det andet spørgsmål, der eventuelt tager dette problem op, er temmelig uklart formuleret. Hvordan det nu end forholder sig, kommer jeg senere i fremstillingen også ind på denne problematik, således at jeg behandler hele det område, der dækkes af den præjudicielle anmodning.

21. Endvidere må det efter min mening være på sin plads at præcisere rækkevidden af de præjudicielle spørgsmål på baggrund af de faktiske omstændigheder, jeg er bekendt med.

22. Dels er det i det fjerde spørgsmål nævnte forbud mod udtømning af »kulbrinter« uden interesse i den foreliggende sammenhæng, idet kaustisk soda ikke tilhører denne gruppe stoffer. Heraf følger navnlig, at Marpol-konventionens bilag I ikke finder anvendelse (det gør derimod de bestemmelser i bilag II, der er citeret i indledningen til dette forslag til afgørelse). Og dels må spørgsmålene 1, 2 og 3, selv om de er holdt i almindelige vendinger, undersøges i sammenhæng med den overtrædelse, der konkret ratione loci antages at være sket i havområdet uden for territorialfarvandet, hvilket fremgår af formuleringen af spørgsmål 4, 5 og 6 og de oplysninger, Peralta har givet i sit indlæg [11].

Spørgsmålet om, hvorvidt de præjudicielle spørgsmål kan admitteres

23. Der er fra ingen side fremført indsigelser mod, at de præjudicielle spørgsmål admitteres. Kommissionen har blot henvist til fast praksis, hvorefter Domstolen, såfremt den i en præjudiciel sag mangler kompetence til at tage stilling til, om en national lovgivning er i strid med fællesskabsretten, dog kan forsyne den nationale ret med de fællesskabsretlige fortolkningselementer, som kan gøre det muligt for denne at løse det juridiske problem, som er forelagt den [12].

24. Jeg skal tilføje, at det heller ikke efter min mening kan antages, at de præjudicielle spørgsmål skal afvises med den begrundelse, at forelæggelseskendelsens begrundelse er utilstrækkelig. Ganske vist skal forelæggelseskendelsens begrundelse ifølge Telemarsicabruzzo-dommen [13] opfylde visse

11 — Jf. ovenfor i punkt 2.

12 — Jf. eksempelvis dom af 23.11.1989, sag C-150/88, Parfümerie-Fabrik 4711, Sml. s. 3891, præmis 11 og 12.

13 — Dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Telemarsicabruzzo, Sml. I, s. 393; jf. desuden kendelse af 19.3.1993, sag C-157/92, Banchero, Sml. I, s. 1085, og af 26.4.1993, sag C-386/92, Monin Automobiles, Sml. I, s. 2049.

mindstekrav, således at Domstolen får mulighed for at give en fortolkning af fællesskabsretten, som den forelæggende ret kan bruge. En sådan fortolkning er mulig i den foreliggende sag, selv om den nationale ret ikke udtømmende i forelæggelseskendelsens grunde har redegjort for den foreliggende sags faktiske og retlige omstændigheder [14].

25. Den ret enkle sammenhæng, som den adfærd, der har ført til tiltalen mod Peralta, indgår i, beskrives i forelæggelseskendelsen. Der kunne her alene tiltrænges en bekræftelse af, at de formodede overtrædelser af de italienske miljøbeskyttelsesbestemmelser har fundet sted uden for territorialfarvandet. Hvad retstillingen angår har den forelæggende ret nævnt de anvendelige italienske bestemmelser. Som det fremgår af formuleringen af spørgsmålene, er der tale om en ordning med tilhørende straffebestemmelser, »der indeholder et absolut forbud mod udtømning på åbent hav af spildevand fra rensning af skibstanke, der alene gælder for skibe, der fører vedkommende medlemsstats flag« [15], og hvorefter »blandt andet skibskaptajnen som en accessorisk, automatisk og obligatorisk sanktion midlertidigt suspenderes fra sin stilling og sit arbejde« [16].

26. Nu fremgår det rigtignok ikke af spørgsmålet, hvad der helt nøjagtigt er følgerne af det forbud, der gælder for skibe, der fører italiensk flag, mod udtømning i havet [17]. Peralta har givet Domstolen forskellige supplerende oplysninger herom under den skriftlige forhandling. Det kan afgjort spørges, om disse oplysninger hænger tilstrækkelig nøje sammen med oplysningerne i forelæggelseskendelsen. Men selv om det ikke skulle være tilfældet, bliver der ikke af den grund tale om en afvisning af den præjudicielle anmodning i dens helhed. For de øvrige faktiske omstændigheder kan nemlig materielt udskilles fra denne side af sagen og kan også undersøges uafhængigt heraf. En eventuel manglende sammenhæng mellem tiltaltes oplysninger og oplysningerne i forelæggelseskendelsen medfører således alene, at der ikke ved behandlingen af de ved denne kendelse forelagte spørgsmål kan tages hensyn til disse oplysninger [18].

27. Den nationale ret har heller ikke nærmere angivet den folkeretlige sammenhæng. Den har blot henvist til »internationale konventioner« (»på området« eller »der er blevet ratificeret af Fællesskabet«) og til de »forpligtelser«, som vedkommende medlemsstat »internationalt« har påtaget sig. Efter min mening kan Domstolen dog eventuelt med støtte fra medlemsstaterne og Kommissionen, når de faktiske omstændigheder som i den foreliggende sag

14 — Jf. for så vidt angår et lignende tilfælde, dom af 3.3.1994, sag C-316/93, Vaneetveld, Sml. I, s. 763, præmis 13. Jf. desuden mit forslag til afgørelse af 10.3.1994 i sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, dom af 2.6.1994, Sml. I, s. 2283, 2285, punkt 10.

15 — Jf. det femte spørgsmål.

16 — Jf. det andet spørgsmål.

17 — Jf. ovenfor i punkt 6.

18 — Dom af 5.10.1988, sag 247/86, Alsatel, Sml. s. 5987.

kan indkredses med tilstrækkelig nøjagtighed, tilstrækkelig klart fastlægge, hvilke bestemmelser der er tale om, således at det bliver ubetænkeligt at admittere de præjudicielle spørgsmål [19].

28. På baggrund af samtlige omtalte forhold kan de præjudicielle spørgsmål derfor efter min mening admitteres.

Besvarelse af de præjudicielle spørgsmål

29. *I.* Det må først afgøres, om Marpol-konventionen som sådan er en del af fællesskabsretten, og om den i bekræftende fald kan medføre, at de omtvistede nationale bestemmelser ikke finder anvendelse. Jeg kan tilslutte mig de synspunkter, Kommissionen har fremført i sit indlæg, og fastslå, at dette spørgsmål skal besvares benægtende. Som tidligere nævnt [20] deltager Fællesskabet som sådan ikke i denne konvention. Denne kan altså ikke være en del af fællesskabsretten, medmindre der ved traktaten var sket en overførsel til Fællesskabet af den kompetence, i henhold til hvilken medlemsstaterne har undertegnet nævnte konvention [21]. Efter traktatens artikel 130 R som affattet i fællesakten (og fremdeles i Maastricht-traktaten) fremgår det således, at medlemsstaterne fortsat er kompetente på miljøområdet, i al fald så længe og for så vidt som Fællesskabet ikke selv skrider til handling i medfør af bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med artikel 130 S [22].

30. Marpol-konventionen er altså ikke en del af fællesskabsretten og kan ikke som sådan være grundlag for efterprøvelsen af nationale bestemmelser.

31. *II.* Jeg må altså undersøge de andre bestemmelser og fællesskabsretlige principper, som den forelæggende ret har nævnt. I denne forbindelse bemærkes, at EØF-traktaten på tidspunktet for begivenhederne i hovedsagen var gældende i affattelsen i fællesakten. For så vidt jeg anser det for hensigtsmæssigt, vil jeg vedrørende visse særlige punkter henvise til traktaten, således som den er affattet ved Maastricht-traktaten.

19 — Jf. eksempelvis dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019.

20 — Jf. ovenfor i punkt 8.

21 — Dom af 12.12.1972, forenede sager 21/72-24/72, International Fruit Company, Sml. s. 1219, præmis 10-18, og af 16.5.1983, forenede sager 267/81, 268/81 og 269/81, SPI og SAMI, Sml. s. 801, præmis 17.

22 — Jf. udtalelse 2/91 af 19.3.1993 (Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention nr. 170, Sml. I, s. 1061, punkt 9).

— *EØF-traktatens artikel 84 og 130 R*

32. Disse artikler indeholder forskellige regler for Rådets virksomhed på sø- og luftfartsområdet (artikel 84, stk. 2) og på miljøområdet (artikel 130 R).

33. De kan altså i almindelighed ikke danne basis for *medlemsstaternes* handlen på disse områder. Således forholder det sig navnlig med princippet om forebyggende indgreb ifølge traktatens artikel 130 R, som den forelæggende ret nævner i det fjerde spørgsmål. Her kan medlemsstaternes handlen i alt fald ikke kritiseres, så længe den ikke gør indgreb i den nyttige virkning af de beføjelser, der er tillagt Rådet (herunder de i traktaten omhandlede former for virksomhed som f.eks. handlen på grundlag af princippet om forebyggende indgreb). Der er i den foreliggende sag intet holdepunkt for at antage, at der her er tale om en sådan situation.

34. Det kan mere generelt konstateres, at den italienske lovgivning ikke griber ind på de områder, der er omfattet af Rådets kompetence på området for søfart og på miljøområdet.

35. Resultatet bliver derfor, at jeg må fastholde den opfattelse, at hverken traktatens artikel 130 R eller dens artikel 84 er til hinder for anvendelsen af de omtvistede italienske bestemmelser.

— *Artikel 3, litra f), i EØF-traktaten* [23] *(læst i sammenhæng med EØF-traktatens artikel 85 ff.)*

36. Ifølge EØF-traktatens artikel 3, litra f), skal Fællesskabets virke indebære gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes. Grundlaget for denne ordning er traktatens artikel 85 ff., der, som Domstolen gentagne gange har fastslået, også finder anvendelse på transportområdet [24].

37. Det er imidlertid kun i klart afgrænsede tilfælde, at medlemsstaternes virksomhed kommer ind under traktatens bestemmelser på konkurrenceområdet. Disse tilfælde er på den ene side reguleret i traktatens artikel 90 og 92, men betingelserne for at anvende dem foreligger bestemt ikke i nærværende sag.

23 — Der er blevet til artikel 3, litra g), i traktaten som affattet ved Maastricht-traktaten.

24 — Dom af 30.4.1986, forenede sager 209/84, 210/84, 211/84, 212/84 og 213/84, Asjes, Sml. s. 1425, præmis 27-42, og af 17.11.1993, sag C-185/91, Reiff, Sml. I, s. 5801, præmis 12.

38. På den anden side har Domstolen anerkendt, at »reglerne for virksomhederne« i artikel 85 og 86, der sædvanligvis kun kan anvendes på virksomhederne [25] i visse tilfælde, henset til artikel 5, er til hinder for anvendelsen af foranstaltninger truffet af medlemsstaternes organer. De foranstaltninger, der er tale om, er foranstaltninger, der vil kunne begrænse de nyttige virkninger af reglerne for virksomhederne [26]. Dette gælder, når en medlemsstat enten gennemtvinger eller begunstiger indgåelsen af karteller, der strider mod artikel 85, eller giver disse større gennemslagskraft eller berøver de regler, den selv har udstedt, deres karakter af statslig regulering ved til private erhvervsdrivende at overdrage ansvaret for interventionsforanstaltninger på det økonomiske område [27]. På samme måde forholder det sig mutatis mutandis med en adfærd fra medlemsstaternes side, der kan gribe ind i den nyttige virkning af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i artikel 86 [28].

39. Der er imidlertid i den foreliggende sag intet, der tyder på, at virksomheder udviser en adfærd, der er i strid med konkurrencereglerne, ligesom der heller ikke overhovedet bliver tale om, at der foreligger en dominerende stilling. Det er altså udelukket, at de italienske bestemmelser kan give sådanne forhold større *gennemslagskraft*.

40. Lige så lidt kan der efter min mening blive tale om, at disse bestemmelser *gennemtvinger* eller *begunstiger* en konkurrencebegrænsende praksis.

41. Endelig er der heller intet, der tyder på, at det ved de italienske bestemmelser overlades private erhvervsdrivende at sørge for udstedelsen af interventionsforanstaltninger på det økonomiske område.

42. Det kan derfor ikke fastslås, at disse bestemmelser udgør en tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 3, litra f).

EØF-traktatens artikel 30 ff.

43. Hvad for det første angår rækkevidden af de præjudicielle spørgsmål må der henses ikke blot til ordlyden af det sjette spørgsmål, der går ud fra traktatens artikel 30 og fra forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, men også til ordlyden af det tredje spørgsmål. Pretura di Ravenna omtaler deri i almindelige vendinger det

25 — Fast praksis, der er blevet stadfæstet med eftertryk for så vidt angår artikel 85 i tre domme af 17.11.1993, hhv. sag C-2/91, Meng, Sml. I, s. 5751, præmis 14, den ovenfor nævnte Reiff-dom, præmis 14, og sag C-245/91, Ohra Schadeverzekeringen, Sml. I, s. 5851, præmis 10. Hvad angår artikel 85, jf. eksempelvis dom af 24.1.1991, sag C-339/89, Alsthom Atlantique, Sml. I, s. 107, præmis 11.

26 — Jf. de i den foregående note nævnte domme.

27 — Jf. præmis 14 i såvel Meng-dommen som Reiff-dommen samt præmis 10 i Ohra-dommen.

28 — Jf. dom af 16.11.1977, sag 13/77, INNO, Sml. s. 2115, præmis 33 og 34, af 14.7.1988, sag 254/87, Leclerc, Sml. s. 4457, præmis 14, af 11.4.1989, sag 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, Sml. s. 803, præmis 52, af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 26 og 27, og af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 35, 36 og 37.

grundlæggende princip om frie varebevægelser. En del af dette princip er også den garanti, som traktatens artikel 34 giver, og som også må anses for at være genstand for de præjudicielle spørgsmål.

44. Reelt kunne man føle sig foranlediget til at tage de italienske bestemmelser med under både artikel 30 og 34's anvendelsesområde.

45. Hvad angår artikel 30 må, for at benytte den berømte formulering i dommen af 11. juli 1974, Dassonville-sagen [29], »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet«, betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Kan det nu ikke gøres gældende, at det forbud, der gælder for fartøjer, der fører italiensk flag, mod at udtømme visse stoffer i internationalt farvand, fordyrer de indførsler, der gennemføres på disse skibe, og således i al fald indirekte påvirker samhandelen i Fællesskabet?

46. Et lignende spørgsmål kan stilles for så vidt angår traktatens artikel 34. Efter Domstolens dom af 8. november 1979, Groenveld-sagen [30], forstås ved foranstaltninger med tilsvarende virkning i nævnte artikels forstand nationale foranstaltninger, »hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der hermed sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater«. Skulle nu den forhøjelse af eksportomkostningerne (i det omfang, eksporten sker på skibe, der fører italienske flag), der muligvis er affødt af de italienske bestemmelser — således må spørgsmålet lyde — ikke kunne anses for en »særlig hindring for eksporthandelen«, da den jo i al fald i første række berører udenrigshandelen og i mindre grad handelen i indlandet?

47. Når der ses bort fra de spørgsmål vedrørende den faktiske situation, der angår de økonomiske følger, som den italienske lovgivning helt nøjagtigt har, navnlig ved en sammenligning af cabotagesejlads og transporter mellem Italien og andre medlemsstater, er det min opfattelse, at ordningen ifølge denne lovgivning ikke skal tages op til bedømmelse ud fra traktatens artikel 30 ff., men på baggrund af de fællesskabsretlige bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser.

48. Der er nemlig tale om en lovgivning, hvorved det direkte pålægges skibe, der fører italiensk flag, at træffe visse miljøbeskyttelsesforanstaltninger, som skal følges af disse fartøjer i forbindelse med

29 — Sag 8/74, Sml. s. 837, præmis 5.
30 — Sag 15/79, Sml. s. 3409, præmis 7.

deres *transportvirksomhed*. Denne virksomhed er imidlertid, som det allerede indirekte fremgår af traktatens artikel 61, stk. 2 — den omfattes i øvrigt af definitionen i traktatens artikel 60, stk. 1 — at anse for tjenesteydelser [31]. Medlemsstaternes restriktive ordninger for denne tjenesteydelsessektor har imidlertid altid betydning for prisen på indførte eller udførte varer, idet indførsel eller udførsel kun kan gennemføres ved transport. En systematisk gennemgang af sådanne ordninger i lyset af bestemmelserne om frie varebevægelser ville være i strid med traktatens artikel 59 ff. Efter dennes artikel 60, stk. 1, betragtes som tjenesteydelser de ydelser, der ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer og altså navnlig den frie bevægelighed for varer. Heraf følger, at én og samme hindring for udøvelsen af en grænseoverskridende økonomisk virksomhed principielt ikke samtidig kan henhøre under bestemmelserne om bevægelighed for varer og bestemmelserne om bevægelighed for tjenesteydelser.

49. Konstateringen heraf har særlig betydning i transportsektoren. Ifølge traktatens artikel 61 er fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport. Heraf følger, at i denne sektor må formålet med EØF-traktatens artikel 59, som er at afskaffe restriktioner for fri udveksling af tjenesteydelser i overgangsperioden, nås inden for rammerne af den i artikel 74 og 75 fastlagte fælles politik [32].

50. Dersom det nu forholder sig sådan, at Rådet endnu ikke har gennemført fri udveksling af tjenesteydelser i en bestemt transportsektor, ville det stride mod ånden i artikel 61 at efterprøve en national bestemmelse, der for borgernes økonomiske virksomhed i denne sektor indfører visse restriktioner, ud fra traktatens artikel 30 ff. Gør man det, anvender man bestemmelserne om frie varebevægelser i stedet for Rådets fælles transportpolitik.

51. Med henblik på en afgrænsning i et sådant tilfælde af anvendelsesområderne for bestemmelserne for henholdsvis frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser vil jeg foreslå, at samtlige de situationer, hvori hindringen for varebevægelser fremstår som en blot og bar afspejling af den hindring, der er skabt for udveksling af (grænseoverskridende) tjenesteydelser, bringes i sammenhæng med bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser.

52. Og det er jo også på sin plads i det foreliggende tilfælde. De eventuelle hindringer for frie varebevægelser, der kan opstå i kraft af de italienske bestemmelser, rækker ikke ud

31 — Jf. desuden dom af 13.12.1989, sag C-49/89, Corsica Ferries France, Sml. s. 4441, præmis 7.

32 — Jf. nævnte Asjes-dom af 30.4.1986, præmis 37, og nævnte Corsica Ferries France-dom af 13.12.1989, præmis 11.

over, hvad der ligger i en eventuel hindring for tjenesteydelser på transportområdet.

53. Det foreliggende tilfælde er altså ikke omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 ff.

— *EØF-traktatens artikel 48*

54. Ved undersøgelsen af denne artikel, der som almindelig traktatforskrift også finder anvendelse på søfart [33], må som tidligere nævnt såvel princippet om straf for skibskaptajnen (for overtrædelse af forbuddet mod udtømning i havet) som det forhold, at sanktionen i form af suspension fra stillingen kun kommer på tale, såfremt den pågældende kaptajn er italiensk statsborger, tages op til prøvelse.

55. Efter min mening bliver der ikke i disse to henseender tale om at anvende artikel 48, der jo, når henses til at Peralta har lønnet beskæftigelse, kun finder anvendelse på en enkelt medlemsstats område og ikke ved noget element er knyttet til en af de situationer, fællesskabsretten tager højde for [34].

56. Da Peralta er italiensk statsborger, kan han kun over for den italienske stat påberåbe sig de rettigheder, der er indrømmet lønmodtagere fra andre medlemsstater, i det omfang han i forhold til sin hjemstat befinder sig i en situation, »der kan ligestilles med situationen for enhver anden person, der er omfattet af de rettigheder og friheder, der er sikret ved traktaten« [35]. De foreliggende oplysninger indeholder intet om, at der skulle foreligge en sådan situation.

57. Navnlig er der intet fremkommet om, at Peralta har boet i en anden medlemsstat, endsige erhvervet sin kaptajnuddannelse dér.

58. Desuden er der her tale om en overtrædelse, der i givet fald er blevet begået på et fartøj, der fører italiensk flag. I konventionen om det åbne hav fra 1958 [36], hvis bestemmelser efter den almindelige opfattelse i det væsentlige er udtryk for gældende folkeretlige principper [37], er det i artikel 5 bestemt, at skibe har den stats nationalitet,

33 — Dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359.

34 — Jf. dom af 27.10.1982, forenede sager 35/82 og 36/82, Morson og Jhanjan, Sml. s. 3723, præmis 16, af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 15 og 16, og af 28.1.1992, sag C-332/90, Steen, Sml. I, s. 341.

35 — Jf. nævnte Kraus-dom, præmis 15.

36 — *Lovtidende* C 1969, s. 225.

37 — Jf. den ovenfor i note 19 nævnte Poulsen-dom, præmis 10.

hvis flag de er berettigede til at føre. Flagstaten skal effektivt udøve sin retsmyndighed og kontrol over skibet, bl.a. i sociale spørgsmål. Peralta's virksomhed på fartøjet Acrux må altså for så vidt angår traktatens artikel 48 anses for lønnet beskæftiget i den stat, som han er statsborger i, uden hensyn til, hvor fartøjet befinder sig [38].

59. Nu er det ganske vist rigtigt, at suspension fra stillingen som omhandlet i de italienske bestemmelser, når det er en ret, der træffer afgørelse herom, kan udgøre en hindring for, at en lønmodtager som Peralta »emigrerer«; han kan muligvis ved suspensionen afskæres fra i en anden medlemsstat (så længe suspensionen varer) at udøve det erhverv, som hans uddannelse giver adgang til. Imidlertid har Domstolen i dom af 28. juni 1984, Moser-sagen, der vedrørte et tilfælde, der ligner det i nærværende sag omhandlede tilfælde meget, gendrevet argumentet herom med følgende ord:

»En hypotetisk udsigt til beskæftigelse i en anden medlemsstat skaber ikke en sådan tilknytning til fællesskabsretten, at den kan begrunde en anvendelse af traktatens artikel 48.« [39]

60. For så vidt angår muligheden for at være erhvervsmæssigt aktiv i en anden medlemsstat vil der i det højeste kunne etableres en forbindelse mellem strafferegelerne og fællesskabsretten derved, at udøvelsen af en sådan virksomhed på en særlig måde er gjort vanskeligere end udøvelsen af virksomhed på det nationale område [40]. Men heller ikke dette synes at være tilfældet i den foreliggende sag.

61. Endelig står det tilbage at omtale, at der kun kan ske suspension fra stillingen, såfremt der er tale om en italiensk kaptajn. En sådan »omvendt forskelsbehandling« ændrer imidlertid ikke, at sagen ikke rummer elementer, hvorved forbindelsen til en af de af fællesskabsretten omfattede situationer kan bringes i stand [41].

62. Af alle de anførte grunde bliver der ikke tale om en tilsidesættelse af traktatens artikel 48.

— EØF-traktatens artikel 52

63. For så vidt angår denne bestemmelse må situationen for selskabet Cali som driftsherre for det skib, på hvilket den formodede overtrædelse er sket, undersøges. Men også for artikel 52 gælder betingelsen for

38 — Jf. endvidere den ovenfor i note 33 nævnte dom af 4.4.1974, Kommissionen mod Frankrig, samt dom af 1.12.1993, sag C-37/93, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 6295.

39 — Sag 180/83, Sml. s. 2539, præmis 18.

40 — Jf. vedrørende traktatens artikel 52 dom af 27.9.1988, sag 81/87, Daily Mail, Sml. s. 5483, præmis 19.

41 — Dom af 15.1.1986, sag 44/84, Hurd, Sml. s. 29, præmis 55 og 56.

gennemførelsen af arbejdstagernes traktatfæstede ret til fri bevægelighed, nemlig at der består en særlig tilknytning til fællesskabsretten:

»EØF-traktatens regler om etableringsfrihed ... skaber [alene] rettigheder for statsborgere i en EF-medlemsstat, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, eller for personer med statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, hvis situation er af en sådan art, at der består tilknytningsmomenter til forhold, som fællesskabsretten tilsigter at regulere.« [42]

64. Betingelsen herom er imidlertid ikke opfyldt i den foreliggende sag. Ifølge sagens oplysninger er der ingen sammenhæng mellem det forhold, at selskabet Calì er etableret i Italien og udøver erhvervsvirksomhed (under de i denne sag omhandlede forhold) fra dette land, og en virksomhed, der tidligere er blevet udøvet fra et etableringssted i en anden medlemsstat. Og det ses heller ikke, i hvilket omfang de omtvistede bestemmelser kan hindre selskabet Cali i at udnytte sin ret til etablering i en anden medlemsstat [43].

65. Traktatens artikel 52 kan følgelig heller ikke finde anvendelse.

— Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser

66. *1.* Som tidligere omtalt udgør traktatens artikel 59, som den forelæggende ret har lagt til grund, ikke den rette hjemmel for fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, jf. traktatens artikel 61. Det er her Fællesskabet, der må gennemføre ophævelsen af restriktioner for fri udveksling af tjenesteydelser inden for rammerne af den ved artikel 74 og 75 fastlagte fælles politik [44].

67. For så vidt angår søfart har Rådet den 22. december 1986 med hjemmel i traktatens artikel 84, stk. 2, vedtaget forordning (EØF) nr. 4055/86 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelan-

42 — Dom af 25.6.1992, sag C-147/91, Ferrer Laderer, Sml. I, s. 4097, præmis 7, og den ovenfor i note 34 nævnte Kraus-dom af 31.3.1993, præmis 15.

43 — Jf. ovenfor i note 40.

44 — Jf. ovenfor i punkt 49.

de [45]. Artikel 1, stk. 1, i denne forordning indeholder følgende bestemmelser:

»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.«

68. Ved denne bestemmelse fastlægges altså ikke blot det materielle anvendelsesområde for den hermed anerkendte frie udveksling af tjenesteydelser (transporter mellem medlemsstaterne samt mellem medlemsstater og tredjelande, jf. præciseringen heraf i samme artikels stk. 4). Den gengiver desuden næsten ordret det for denne frihed kendetegnende forhold, som det følger af EØF-traktatens artikel 59, stk. 1, hvorefter denne frihed består for statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af tjenesteydelsen.

69. Ved forordningens artikel 8 bringes det i traktatens artikel 60, stk. 2, etablerede princip inden for forordningens anvendelsesområde, idet det i førstnævnte artikel herom hedder:

»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.«

70. Forordningens artikel 2, 3 og 4 indeholder overgangsbestemmelser vedrørende »ensidige, nationale restriktioner vedrørende ... befordring af bestemte varer« samt »arrangementer om lastfordeling i bestående bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande« [46]. Sådanne arrangementer kan kun aftales for fremtiden, såfremt betingelserne i artikel 5 og 6 er opfyldt. I øvrigt gøres der ikke ved forordningens bestemmelser nogen begrænsning i den ved artikel 1 indførte frie udveksling af tjenesteydelser. Forordningen indeholder navnlig ikke — bortset fra de nævnte undtagelser — noget om en overgangsperiode, og princippet om fri udveksling af tjenesteydelser har således været gældende fra den 1. januar 1987, dvs. dagen efter forordningens offentliggørelse (artikel 12).

71. 2. På baggrund af disse bestemmelser var princippet om fri udveksling af tjenesteydelser anvendeligt på transportydelser af den i forordningen beskrevne art i den periode, der kommer i betragtning i nærværende sag (januar-marts 1990). Spørgsmålet om, hvorvidt dette princip i den foreliggende sag er til hinder for anvendelsen af de omtvistede italienske bestemmelser, afhænger i al fald af, om de transporttransaktioner, der har fået Peralta til at begå de handlinger, tiltalen lyder

45 — EFT L 378, s. 1.

46 — Forordningens artikel 9, der er en gengivelse af traktatens artikel 65, kan i øvrigt forklares med disse bestemmelser.

på, er omfattet af forordningens materielle anvendelsesområde [47]. Hermed er bl.a. cabotagesejlads udelukket. Denne transportform repræsenterer jo en rent intern situation [48] og er i al fald uden for anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 4055/86. Det var først ved Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 [49], at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser blev bragt i anvendelse på denne form for transport. Der findes ikke i sagen oplysninger om arten af de transporter, som de forhold, Peralta står tiltalt for, hører sammen med. Ganske vist vedrører de konnossementer, som han har fremlagt i kopi, bl.a. transporter (af kaustisk soda), som hver gang er blevet gennemført på Acrux mellem havne i to medlemsstater. Men disse konnossementer er udstedt i december 1991 [50] og i 1992 [51], og de i disse dokumenter omhandlede transporter kan altså ikke have nogen sammenhæng med den tiltale, der er rejst i hovedsagen.

72. På baggrund heraf finder jeg det ikke passende at foretage en yderligere efterprøvelse af, om der foreligger en tilsidesættelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser. Domstolen bør imidlertid gøre den nationale ret opmærksom på, at dette princip fra den 1. januar 1987 har været gældende på området for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande. Den bør desuden gøre dem opmærksom på, at det tilkommer den at fastslå, om de transporter, der er omhandlet i hovedsagen, er blevet gennemført mellem medlemsstater eller mellem medlemsstater og tredjelande, og følgelig om de er omfattet af forordningens anvendelsesområde.

73. *3.* Såfremt Domstolen ikke skulle ønske at følge dette forslag, må man undersøge de andre forudsætninger, ud fra hvilke det kan afgøres, om princippet om fri udveksling af tjenesteydelser er til hinder for anvendelsen af de italienske bestemmelser.

74. Som omtalt stilles der i denne forordnings artikel 1, stk. 1, som har sin baggrund i traktatens artikel 59, i øvrigt krav om, at tjenesteyderen er statsborger i en medlemsstat og »*er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den person, for hvem søtransporten udføres*«. Betyder dette, at anvendelsen af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser systematisk — og altså også i den foreliggende sag — er udelukket, når den person, der driver skibet som tjenesteyder og dennes kunde som modtager af tjenesteydelserne er hjemmehørende i samme medlemsstat? Det gør det efter min mening slet ikke. Rådet har efter min opfattelse ved næsten ordret i affattelsen af forordningens artikel 1 og 8 at gentage traktatens artikel 59, stk. 1, og artikel 60, stk. 2, tilkendegivet, at de ved denne forordning liberaliserede transporter skal være omfattet af den i traktatens bestemmelser fastlagte ordning. Men anvendelsen af disse bestemmelser forudsætter ikke nødvendigvis, at tjenesteyderen og tjenesteydelsesmodtageren er etableret i forskellige medlemsstater. Domstolen har jo i sine

47 — Jf. ovenfor i punkt 67.

48 — Det ville i alt fald have været tilfældet, såfremt selskabet Calì havde udført sådanne transporter efter anmodning fra en i Italien hjemmehørende kunde. Jf. dog det følgende i punkt 74-77.

49 — Om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT L 364, s. 7).

50 — Nr. 38 i første hæfte af bilag til Peralta's indlæg: denne transport vedrørte i øvrigt et andet stof end kaustisk soda.

51 — Jf. det i foregående note nævnte første hæfte, nr. 34-37 og nr. 112-120.

»turistfører«-domme af 26. februar 1991 udtalt følgende:

»Selv om traktatens artikel 59 efter sin ordlyd udtrykkeligt kun omhandler den situation, hvor en tjenesteyder er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af ydelsen, er formålet med bestemmelsen at ophæve begrænsningerne for den frie udveksling af tjenesteydelser ved personer, som ikke er etableret i den stat, på hvis område tjenesteydelsen skal udføres (jf. dom af 10.2.1982, sag 76/81, Transporoute, Sml. s. 417, præmis 14). Det er kun, når samtlige relevante elementer ved den pågældende form for virksomhed findes inden for en enkelt medlemsstat, at traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse (dom af 18.3.1980, sag 52/79, Debauve, Sml. s. 833, præmis 9).

Følgelig må bestemmelserne i artikel 59 finde anvendelse i alle tilfælde, hvor en tjenesteyder tilbyder tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, hvor han er etableret, uanset hvor modtagerne af tjenesteydelserne er hjemmehørende.« [52]

75. Henset til denne praksis findes det nødvendige tilknytningspunkt til fællesskabsretten i anvendelsesområdet for forordning nr. 4055/86, når den pågældende søtransport begyndes eller afsluttes i en anden medlemsstat (B) end den, hvori tjenesteydelsesmodtageren er etableret (A). For i et sådant tilfælde præsteres i al fald en del af tjenesteydelsen i medlemsstaten (B). Og denne er så forpligtet til at følge bestemmelserne i forordning nr. 4055/86, hvad enten den, der driver skibet, er etableret i en anden medlemsstat end hans kunde eller ej [53].

76. Det hermed fastlagte tilknytningspunkt til fællesskabsretten findes altså for samtlige transporter, der udføres fra eller til havne i andre medlemsstater. Det mangler for de transporter, der udføres mellem den stat, hvor tjenesteyderen er hjemmehørende, og et tredjeland.

77. For den nationale ret bliver konsekvensen heraf følgende: Man må for at bringe den nødvendige sammenhæng i stand mellem de transporter, som tiltalen mod Peralta vedrører, og fællesskabsretten, af de transporter, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde »bortskære« de transpor-

52 — Domme af 26.2.1991, sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659, præmis 9 og 10, sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727, præmis 9 og 10, og sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 8 og 9.

53 — Denne synsmåde er i øvrigt helt i pagt med forordning nr. 4055/86's tilblivelseshistorie og formål. Det fremgår af forordningens artikel 2-5, at forordningen først og fremmest var tænkt at skulle være et svar på bestemmelser, der enten var ensidige eller aftalt med tredjelande, der i de pågældende medlemsstater førte til forskelsbehandling af tjenesteydere fra andre medlemsstater. Denne forskelsbehandling vedrørte navnlig muligheden for inden for visse former for linjetrafik at transportere ladninger til andre stater eller hidrørende fra disse stater, som skulle til havne i den pågældende medlemsstat (jf. eksemplerne i dokumentet KOM(85) 90 endel. udg., afsnit 35). Men forordningen ville ikke kunne virke på denne måde, hvis den kun gjaldt i de tilfælde, i hvilke tjenesteyderens og tjenesteydelsesmodtagerens hjemsteder ligger i forskellige medlemsstater.

ter, der er blevet gennemført mellem Italien og tredjelande.

78. *4.* Såfremt de omhandlede transporter skulle vise sig at være blevet udført fra eller til havne i andre medlemsstater, må det desuden spørges, om den italienske lovgivning udgør en retsstridig restriktion for den ved forordning nr. 4055/86 etablerede frie udveksling af tjenesteydelser. Ved besvarelsen af dette spørgsmål må der henses til denne ordnings særegenheder, virkninger eller eventuelle virkninger.

79. *a)* Jeg kan nøjes med hurtigt at tage stilling til Peralta's udtalelse om, at det absolutte forbud ifølge de italienske bestemmelser mod udtømning af kaustisk soda i havet ikke findes i andre staters lovgivning. Med hensyn til EØF-traktatens artikel 7 (EF-traktatens artikel 6) har Domstolen fastslået, at den ikke tager sigte på eventuelle uligheder og skævheder, som for de af fællesskabsretten omfattede personer og virksomheder kan følge af en medlemsstats anvendelse af strengere foranstaltninger end dem, der på samme område anvendes af andre medlemsstater [54]. Denne betragtning må på samme måde gælde for forbuddet mod forskelsbehandling ifølge EØF-traktatens artikel 60, stk. 2, og artikel 8 i forordning nr. 4055/86, for formålet med disse bestemmelser — på de herunder hørende områder — er det samme som formålet med den almindelige bestemmelse i traktatens artikel 7 [55]. Heraf følger, at en tjenesteyder kan påberåbe sig den frie udveksling af tjenesteydelser med henblik på at anfægte foranstaltninger, truffet af den stat, han er hjemmehørende i, med den begrundelse, at de er strengere end de foranstaltninger, andre medlemsstater (i hvilke eventuelt konkurrerende erhvervsdrivende er hjemmehørende) har truffet.

80. *b)* Dernæst må jeg se på det forhold, at de italienske regler, i det omfang de gælder uden for italiensk territorialfarvand, kun indeholder et forbud mod udtømning som det i hovedsagen omhandlede for skibe, der fører italiensk flag. Dette forhold er navnlig på tale i det femte og det sjette præjudicielle spørgsmål.

I denne forbindelse kan det først konstateres, at denne særegenhed må ses i sammenhæng med de begrænsninger, der gør sig gældende for den italienske stats højhedsrettigheder. Ifølge samstemmende oplysninger, som Italien og Kommissionen har givet, har den italienske stat ingen eksklusiv økonomisk zone, jf. artikel 55 i De Forenede Nationers havretskonvention. Artikel 211, stk. 5 og 6, i denne konvention, der handler om kyststaternes rettigheder på området for miljøbeskyttelse i deres eksklusive økonomiske zoner, kan således ikke finde anvendelse. Desuden har den italienske stat som oplyst af Kommissionen ikke udstedt bestemmelser vedrørende den — som det normalt hedder — tilstødende zone (jf. artikel 24 i konventionen om det ydre territori-

54 — Dom af 7.5.1992, forenede sager C-251/90 og C-252/90, Wood og Cowie, Sml. I, s. 2873, præmis 19, og af 13.2.1969, sag 14/68, Walt Wilhelm, Sml. 1969, s. 1, præmis 13, hvori dette resultat allerede var klart skitseret.

55 — Jf. dom af 30.5.1989, sag C-305/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1461, præmis 12.

alfarvand og den tilstødende zone [56] og artikel 23 i De Forenede Nationers havretskonvention). De rettigheder, som ved disse konventioner er givet kyststaterne, vedrører i øvrigt ikke området for miljøbeskyttelse. Når forbuddet mod udtømning i havet uden for italiensk territorialfarvand derfor ifølge de italienske bestemmelser kun gælder fartøjer, der fører italiensk flag, kan der derfor ikke blive tale om ulige behandling; i henhold til artikel 5 i konventionen om det åbne hav kan Italien gøre sine højhedsrettigheder gældende alene for disse fartøjer uden for de nævnte farvande. Alene i kraft af dette forhold kan det afvises, at der foreligger en overtrædelse af bestemmelsen i artikel 8 i forordning nr. 4055/86.

81. For det andet ville der, såfremt det forholdt sig anderledes, være tale om en omvendt forskelsbehandling, der som sådan ikke giver grundlag for en kritik — når det gælder grundrettigheder — af en medlemsstats adfærd (over for dens egne statsborgere) [57].

82. *c)* Da de italienske bestemmelser altså ikke er udtryk for nogen forskelsbehandling, der ifølge principperne om fri udveksling af tjenesteydelser er forbudt, må det nu undersøges, om de i deres egenskab af ikke-diskriminerende bestemmelser antaster fri udveksling af tjenesteydelser for personer, der befinder sig i selskabet Calì's situation.

83. *aa)* Ved besvarelsen af dette spørgsmål må jeg først fremhæve, at praksis vedrørende ikke-diskriminerende restriktioner, som er indført af en anden medlemsstat end etableringsstaten, ikke uden videre kan bringes i anvendelse på et tilfælde som det, der er tale om i den foreliggende sag. Ganske vist prøves i denne praksis, der i al fald kan anses for endeligt udformet efter dommene i Collektive Antennevoorziening Gouda-sagen [58], Kommissionen mod Nederlandene-sagen [59] og Säger-sagen [60], der alle blev afsagt den 25. juli 1991, ikke-diskriminerende bestemmelser af den art, der her er blevet omtalt, på grundlag af artikel 59. Herved efterprøves det, om sådanne bestemmelser er begrundet ud fra tvingende hensyn af almen interesse, og om proportionalitetsprincippet er blevet respekteret. Den efterprøvelse vedrører dog specielt bestemmelserne i en anden medlemsstat (den, hvori tjenesteydelsen præsteres) end etableringsstaten, idet bestemmelserne i den stat, hvor tjenesteydelserne præsteres, bliver anvendelige ud over etableringsstatens bestemmelser:

»Da der ikke er foretaget en harmonisering af bestemmelserne for tjenesteydelser eller er indført ækvivalensregler, kan der endvidere forekomme begrænsninger af den frihed, traktaten tilsikrer på dette område, som følge af, at nationale bestemmelser, der gælder for alle, som er etableret i den pågældende medlemsstat, bringes i anvendelse på tjenesteydere, som er etableret i en anden medlemsstat, og som allerede skal rette sig efter forskrifterne i denne stats lovgivning.« [61]

56 — *Lovtidende* C 1969, s. 205.

57 — Jf. ovenfor i punkt 61.

58 — Sag C-288/89, Sml. I, s. 4007.

59 — Sag C-353/89, Sml. I, s. 4069.

60 — Sag C-76/90, Sml. I, s. 4221.

61 — Præmis 12 i nævnte Gouda-dom og præmis 16 i nævnte dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene. Jf. fremdeles præmis 12 i Säger-dommen.

84. En situation af denne art, hvor en tjenesteyder anfægter de yderligere begrænsninger, som følger af lovgivningen i den medlemsstat, hvor ydelserne præsteres [62], opstår netop ikke, når vedkommende anfægter bestemmelserne i den stat, hvor han selv er etableret.

85. Denne analyse bekræftes af en sammenligning af praksis vedrørende henholdsvis artikel 30 og artikel 34.

86. Ifølge praksis i Dassonville-sagen [63] og Cassis de Dijon-sagen [64] kan lovgivningen i importstaten udgøre en overtrædelse af artikel 30, også selv om der ikke sker forskelsbehandling på grundlag af varernes oprindelse, når den lægger hindringer i vejen for handelen inden for Fællesskabet uden at være begrundet i tvingende hensyn af almen interesse. Dommen af 24. november 1993 i Keck og Mithouard-sagen [65] synes at bekræfte, at denne praksis (der til en vis grad var et varsel om de ovenfor nævnte domme af 25.7.1991) netop gælder de hindringer, der er en følge af uoverensstemmelser mellem reglerne i oprindelsesstaten på den ene side og indførselsstaten på den anden side [66].

87. Da det nævnte problem ved forekomsten af uoverensstemmende regler i to medlemsstater ikke melder sig på denne måde ved undersøgelsen af foranstaltninger, som *eksportstaten* har truffet, er der i praksis blevet givet en anden fortolkning af artikel 34 end af artikel 30, nemlig som angivet i den ovenfor omtalte formulering [67] i Groenveld-dommen, hvorefter det afgørende kriterium bliver, om de omhandlede foranstaltninger udgør »særlige restriktioner for eksporthandelen«, dvs. i et vist omfang indeholder en »forskelsbehandling« af den indenlandske handel og eksporthandelen.

88. Det viser sig, at for så vidt angår fri udveksling af tjenesteydelser forudsætter efterprøvelsen på grundlag af de i dommene af 25. juli 1991 angivne principper, at restriktionen har en særlig sammenhæng med ydelsesleveringens grænseoverskridende karakter: Det er ikke de restriktioner, der er en følge af selve ordningen, der er genstanden for denne efterprøvelse [68], men dem, der er affødt af, at lovgivninger i to medlemsstater består side om side. Det er i denne samtidige beståen, at tjenesteydelsens grænseoverskridende karakter afspejles. Antages det nu, at det er meningen at foretage en systematisk vurdering af etableringsstatens bestemmelser ved hjælp af kriterierne om »tvingende hensyn af almen

62 — De bestemmelser i den stat, hvor ydelserne skal præsteres, hvorefter denne præstering helt forbydes, udgør et særligt tilfælde. Det er der imidlertid ikke grund til at komme ind på i denne sammenhæng.

63 — Jf. note 29.

64 — Dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, Sml. s. 649.

65 — Forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097.

66 — Jf. generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse af 16.3.1994 i de forenede sager C-401/92 og C-402/92, Tankstation't Heukske, dom af 2.6.1994, Sml. I, s. 2199, 2201, punkt 20.

67 — Jf. ovenfor i punkt 46.

68 — Jf. dog note 62.

interesse« og proportionalitetsprincippet, ville hermed også restriktioner uden særlig sammenhæng med grænseoverskridende tjenesteydelser blive omfattet. Hermed ville man imidlertid komme ud over indholdet af garantien for fri udveksling af tjenesteydelser.

89. Dersom det er umuligt at påberåbe sig dommene af 25. juli 1991 med henblik på løsningen af spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede bestemmelser antaster fri udveksling for tjenesteydelser for personer, der er i selskabet Calì's situation, må det derfor spørges, hvilket kriterium der for så vidt bliver afgørende. Efter min mening må dette spørgsmål besvares ved at følge de overvejelser, jeg har udviklet i det foregående: Der må bestå en særlig sammenhæng mellem restriktionen og et grænseoverskridende element ved den omhandlede præstering af tjenesteydelser. Således forholder det sig, når denne restriktion til en præstering af tjenesteydelser, der indeholder dette element, knytter en ugunstigere behandling end den, en lignende tjenesteydelse, ved hvilken dette element mangler, kommer ud for. Denne besvarelse bekræftes af overensstemmende anvisninger, der følger af dommene i Corsica Ferries-sagen [69] (om fri udveksling af tjenesteydelser), Daily Mail-dommen [70] (vedrørende traktatens artikel 52) og af praksis i Groenveld-sagen. Af disse fremgår, at selv statslige foranstaltninger, der så at sige befinder sig »på denne side« af den af de enkelte private overskredne grænse, på nævnte betingelse kan vurderes ud fra de grundlæggende frihedsrettigheder.

90. I Corsica Ferries-dommen var der tale om en fransk ordning, hvorefter der skulle betales lavere havneafgifter for søtransporter mellem Korsica og det franske hovedland end for transporter mellem Korsica og havne i andre stater. Det var denne ordning, selskabet Corsica Ferries France anfægtede. Sandt nok var forordningen endnu ikke trådt i kraft i det tidsrum, hvor de i sagen omhandlede begivenheder udspillede sig, og det kunne således ikke fra først af antages, at der var tale om en tilsidesættelse af principperne om fri bevægelighed for tjenesteydelser. Domstolen lagde imidlertid vægt på at understrege følgende:

»... den ordning, der omtvistes i hovedsagen, må antages at være en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, jf. EØF-traktatens artikel 59, stk. 1, idet der herved sker forskelsbehandling af en tjenesteyder, som foretager befordringen mellem en havn på det nationale område og en havn i en anden EF-medlemsstat, og en tjenesteyder, som foretager befordring mellem to havne på nationalt område« [71].

91. Den citerede præmis viser, at Domstolen gør endog etableringsstatens bestemmelser til genstand for en efterprøvelse ud fra principperne om fri bevægelighed for tjenesteydel-

69 — Jf. ovenfor i note 31.

70 — Jf. ovenfor i note 40.

71 — Præmis 7 i den tidligere nævnte Corsica Ferries-dom.

ser, når disse bestemmelser til en præstering af tjenesteydelser, der rummer et grænseoverskridende element, knytter en ugunstigere behandling end den, der bliver en præstering af tjenesteydelser, som mangler dette element, til del. Den afgrænser dette forhold ved hjælp af begrebet forskelsbehandling, som her anvendes uden teknisk betydning.

92. En tilsvarende tankegang kan udledes af Daily Mail-dommen, hvori det om artikel 52 ff. hedder:

»Selv om disse bestemmelser ifølge deres ordlyd hovedsageligt skal sikre national behandling i modtagelsesmedlemsstaten, indebærer de samtidig et forbud mod, at oprindelsesstaten forhindrer, at en af dens statsborgere etablerer sig i en anden medlemsstat, eller at et selskab gør det, som er stiftet i overensstemmelse med dens lovgivning, og som i øvrigt er omfattet af definitionen i artikel 58. Kommissionen har med rette påpeget, at de rettigheder, som er garanteret ved artikel 52 ff., bliver meningsløse, såfremt oprindelsesstaten kan forbyde et selskab at flytte med henblik på etablering i en anden medlemsstat. For fysiske personer er retten til at forlade deres oprindelige område med henblik herpå udtrykkeligt fastslået i direktiv 73/148 ...«

93. Jeg har tidligere i denne redegørelse omtalt, at praksis vedrørende artikel 34 bygger på en forskellig behandling af eksporthandel og indenlandsk handel. Også her sammenligner man således en transaktion, der rummer et grænseoverskridende element, med en anden transaktion, ved hvilken dette element ikke foreligger.

94. I den foreliggende sag ligger det grænseoverskridende element ved de transporter, der udføres af de i Italien hjemmehørende transportvirksomheder, eventuelt i, at disse transporter udføres fra eller til havne i andre medlemsstater. Heraf følger, at de i sagen omtvistede bestemmelser udgør en restriktion for fri udveksling af tjenesteydelser, når de påvirker gennemførelsen ved sådanne erhvervsdrivende af transporter fra og til havne i andre medlemsstater stærkere end gennemførelsen af andre transporter og navnlig transporter i indlandet.

95. *bb)* Hvad angår anvendelsen af dette kriterium i den foreliggende sag må det først fastslås, at de omtvistede italienske bestemmelser i kraft af deres ordlyd ikke sondrer mellem de forskellige typer transport. De kan ikke desto mindre have mere byrdefulde virkninger for transporter fra eller til havne i andre medlemsstater end for rent indenlandske transporter. Det kan ikke på grundlag af en gennemlæsning af forelæggelseskendelsen afgøres, om dette forholder sig således. Ganske vist omtales deri det omstridte forbud mod udtømning, men der siges intet om de praktiske følger heraf ved en sammenligning af indenlandske transporter og de nævnte grænseoverskridende transporter.

96. Når henses til de supplerende oplysninger [72], som Peralta har forelagt Domstolen, er det ikke aldeles usandsynligt, at den italienske lovgivning har sådanne virkninger. Bestemmelsen om fjernelse til lands kan for trafikken fra og til havne i andre medlemsstater være anledningen til kursomlægninger og/eller ekstra omkostninger (for forholdsvis små tankskibe, der på havet modtager vand til rensning af tankene), der repræsenterer byrder, der ikke eller kun i mindre udstrækning forekommer for indenlandske transporter; tilsyneladende stiller i al fald visse italienske havne anlæg til fjernelse af forurenende stoffer til rådighed for skibene.

97. I denne forbindelse melder i første række det spørgsmål sig, om Domstolen kan tage disse supplerende oplysninger med ved bedømmelsen. Det i forelæggelseskendelsen omtalte forbud mod udtømning indebærer nødvendigvis, at spildevand fra rensning af tankene skal bortskaffes til lands. De oplysninger, som tiltalte har givet vedrørende vilkårene for denne bortskaffelse, udgør ikke en ny faktisk omstændighed i forbindelse hermed, men hænger snævert sammen med de oplysninger, der findes i forelæggelseskendelsen [73]. Navnlig modsiger de den ikke [74]. Desuden har der i det retsmøde, Domstolen har afholdt i denne sag, kunnet gives forskellige kommentarer til disse udtalelser. Domstolen må for at kunne give en brugbar besvarelse af de præjudicielle spørgsmål [75], såfremt den ikke følger mit ovenfor formulerede forslag [76], i sin besvarelse tage hensyn til Peralta's argumenter. Naturligvis er det den nationale rets opgave at foranstalte den nødvendige bevisførelse.

98. På dette grundlag melder sig dernæst spørgsmålet om, hvorvidt det er tilstrækkeligt, at der ved disse bestemmelser — om ikke efter ordlyden, så dog i kraft af deres følger — i praksis opstår en særskilt ordning for hver af de to slags præstering af tjenesteydelser. På grundlag af praksis vedrørende artikel 34 mener jeg at kunne besvare dette spørgsmål bekræftende. Ifølge denne praksis er det jo tilstrækkeligt, at den omhandlede foranstaltning »medfører« [77] en særlig begrænsning af eksporthandelen. Der kan efter min mening ikke gives grunde for anvendelsen af et andet kriterium i forbindelse med denne sag. Det er altså tilstrækkeligt, at den forholdsvis større belastning af grænseoverskridende tjenesteydelser er følgen i praksis af den omtvistede foranstaltning, selv om dette ikke kommer frem ved en gennemlæsning af bestemmelserne.

99. For fuldstændighedens skyld skal jeg tilføje, at den særlige belastning, som ifølge Peralta gør sig gældende for fartøjer, der fører italiensk flag, fordi de efter de italienske bestemmelser er forpligtet til både at råde over et udstyr, ved hjælp af hvilket de er i stand til at overholde Marpol-konventionens bestemmelser, og til at bære de byrder, det italienske forbud mod udtømning i havet giver anledning til, er

72 — Jf. ovenfor i punkt 6.

73 — Jf. ovenfor i note 18.

74 — Jf. dom af 16.3.1978, sag 104/77, Oehlschläger, Sml. s. 791, præmis 4, og dom af 29.4.1982, sag 17/81, Pabst og Richarz, Sml. s. 1331, præmis 12.

75 — Jf. den ovenfor i note 42 nævnte Ferrer Laderer-dom, præmis 6.

76 — Jf. ovenfor i punkt 72.

77 — Jf. ovenfor i punkt 46.

uden betydning for dette kriterium. Dette forhold må alene tilskrives bestemmelserne i italiensk ret og har derfor, så vidt jeg kan se, ingen særlig sammenhæng med *grænseoverskridende* præstering af tjenesteydelser.

100. *cc)* Såfremt den italienske lovgivning efter det hermed udviklede kriterium udgør en restriktion for fri udveksling af tjenesteydelser, melder sig spørgsmålet om, hvorvidt denne har en fyldestgørende begrundelse. Så vidt jeg kan se, vil der i denne forbindelse alene kunne blive tale om grunde vedrørende miljøbeskyttelse.

101. Kan etableringsstaten i en sag som den foreliggende påberåbe sig sådanne grunde?

102. Domstolen har vedrørende modtagerstaters diskriminerende ordninger udtalt, at disse kun er forenelige med fællesskabsretten, såfremt de kan henføres under en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse, som f.eks. traktatens artikel 56 [78]. Omvendt kan andre restriktioner, der er en følge af anvendelsen af modtagerstatens lovgivning på tjenesteydere være begrundet i tvingende hensyn af enhver art [79].

78 — Jf. nævnte Gouda-dom, præmis 11.

79 — Jf. nævnte Gouda-dom, præmis 13.

103. I en sag som den foreliggende må det efter min mening være den sidst omtalte ordning, der skal gælde. Dersom nemlig de italienske bestemmelser belaster leveringen af grænseoverskridende tjenesteydelser til andre medlemsstater mere end levering af tjenesteydelser alene i indlandet, må dette bero på medlemsstaternes divergerende ordninger. Denne særegenhed må faktisk som anført af Peralta forklares med, at der ikke i havnene i andre medlemsstater findes anlæg, ved hjælp af hvilke visse stoffer kan bortskaffes. Kriteriet om tvingende almene hensyn er helt tilpasset en konflikt af denne art. Det skal derfor også benyttes i den foreliggende sag.

104. Det materielle spørgsmål kan jeg behandle i korthed. Miljøbeskyttelse er blevet anerkendt som et tvingende alment hensyn på området for de frie varebevægelser [80]. Det kan ikke forholde sig anderledes på området for fri udveksling af tjenesteydelser [81].

105. Om denne begrundelse kan gøre de italienske bestemmelser retmæssige, må afgøres på grundlag af proportionalitetsprincippet. Disse bestemmelser skal være egnede til at nå det mål, der forfølges med dem, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at målet nås [82].

80 — Dom af 20.9.1988, sag C-302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 4607, præmis 8 ff.

81 — Jf. endvidere dom af 7.2.1985, sag 240/83, ADBHU, Sml. s. 531, præmis 9.

82 — Den ovenfor nævnte Gouda-dom, præmis 15.

106. I den foreliggende sag må det i den forbindelse tages i betragtning, at Italien har undertegnet Marpol-konventionen, hvis anvendelse ikke medfører forskellige belastninger for henholdsvis indenlandske transporter og transporter fra og til havne i andre medlemsstater. Men de i sagen omtvistede italienske bestemmelser antages at give en større miljøbeskyttelse end konventionens bestemmelser.

107. Den nationale ret må derfor i første række efterprøve, om den italienske lovgivning vil give en bedre miljøbeskyttelse end bestemmelserne i Marpol-konventionen. I den forbindelse må der henses til, at fordele og ulemper ved forskellige metoder til bortskaffelse af skadelige stoffer på miljøbeskyttelsesområdet kan være et stridsspørgsmål i den videnskabelige debat. Medlemsstaterne har derfor en vis frihed ved vurderingen af disse forhold.

108. Den italienske regering har endvidere henledt opmærksomheden på de særlige forhold i Middelhavet, der efter dens opfattelse bør gives en særlig beskyttelse på grund af den ringe vandfornyelse. Såfremt beskyttelsen af Middelhavet (eller af ethvert hermed sammenligneligt havområde) skulle være det eneste formål med denne foranstaltning, ville denne i al fald være at anse for uforholdsmæssig for så vidt angår andre havområder, for hvilke de nævnte forhold ikke er karakteristiske.

— *EØF-traktatens artikel 7*

109. Da de i sagen omtvistede bestemmelser ikke rummer nogen forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på traktatens artikel 48's anvendelsesområde eller på området for fri udveksling af tjenesteydelser, kan der heller ikke foreligge en tilsidesættelse af artikel 7 i så henseende [83]. Og der ses heller ikke at foreligge andre overtrædelser af forbuddet ifølge artikel 7 mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i forhold, der omfattes af fællesskabsretten.

— *Proportionalitetsprincippet*

110. Selv om dette princip tilhører Fællesskabets retsorden [84], kan det dog ikke derfor anvendes på forhold, der ikke hører hjemme i en sammenhæng, der tilhører denne retsorden [85]. Der findes ikke, så vidt jeg kan se, når bortses fra de relevante bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser, i sammenhæng

83 — Jf. dom af 10.12.1991, sag C-179/90, Merci convenzionali Porto di Genova, Sml. I, s. 5889, præmis 11.

84 — Jf. eksempelvis dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21.

85 — Fast praksis vedrørende de i fællesskabsretten anerkendte grundrettigheder: jf. som den nyeste dom herom dom af 4.10.1991, sag C-159/90, Society for the protection of unborn children Ireland, Sml. I, s. 4685, præmis 31.

med hvilke jeg har undersøgt proportionalitetsprincippet, nogen fællesskabsretlig bestemmelse, der kan finde anvendelse i nærværende sag, og ved hvis anvendelse der måtte gennemføres en efterprøvelse på grundlag af proportionalitetsprincippet.

C — Forslag til afgørelse

111. Af alle de anførte grunde foreslår jeg Domstolen følgende besvarelse af spørgsmålene fra Pretura circondariale di Ravenna:

»1) EØF-traktatens artikel 3, litra f) [EF-traktatens artikel 3, litra g)], og EØF-traktatens artikel 84 og 130 R er ikke til hinder for en national bestemmelse, hvorefter det under strafansvar er forbudt i havet — også i havet uden for territorialfarvandet — at udtømme skadelige stoffer.

2) EØF-traktatens artikel 48 og 52 finder ikke anvendelse på forhold, der ikke har nogen form for tilknytning til et af fællesskabsretten omfattet forhold. For så vidt angår et sådant forhold er de nævnte artikler altså ikke til hinder for en anvendelse af bestemmelser af den under 1) omtalte art.

3) EØF-traktatens artikel 30 ff. finder ikke anvendelse på forhold, i hvilke de for udførelsen af tjenesteydelser og navnlig transportydelser gældende betingelser er fastlagt i regler, der er udstedt af en medlemsstat, når en eventuel hindring for godstransport som følge af sådanne regler blot afspejler den hindring, der er skabt for tjenesteydelser. I et sådant tilfælde er EØF-traktatens artikel 30 ff. ikke til hinder for regler af den under 1) beskrevne art.

4) Rådet har på området for søtransport mellem medlemsstater og mellem medlemsstater og tredjelande med vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 4055/86 indført princippet om fri bevægelighed for tjenesteydelser, jf. EØF-traktatens artikel 59, med virkning fra den 1. januar 1987. Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om de transporter, der har givet anledning til de i hovedsagen omtvistede formodede overtrædelser, var transporter mellem medlemsstater eller mellem medlemsstater og tredjelande.

Subsidiært

Princippet om fri bevægelighed for tjenesteydelser, der er fastslået i forordning (EØF) nr. 4055/86, er i en situation som den i nærværende sag foreliggende til hinder for anvendelsen af bestemmelser af den under 1) beskrevne art, når det (af den forelæggende ret) er fastslået, at:

— disse bestemmelser har mere byrdefulde økonomiske virkninger for transporter fra eller til havne i andre medlemsstater end for andre transporter, navnlig transporter mellem havne i den medlemsstat, hvor rederen er hjemmehørende

— disse bestemmelser ikke, når henses til folkerettens bindende bestemmelser for den pågældende medlemsstat, er passende eller nødvendige for at nå de mål, der tilstræbes inden for miljøbeskyttelsen.

5) EØF-traktatens artikel 7 (EF-traktatens artikel 6) er ikke til hinder for anvendelsen af nationale bestemmelser af den under 1) beskrevne art, når disse bestemmelser ikke fører til forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på fællesskabsrettens anvendelsesområde.

6) Fællesskabsrettens proportionalitetsprincip er ikke til hinder for anvendelsen af bestemmelser af den under 1) beskrevne art på et forhold, som ikke er omfattet af fællesskabsretten.«