DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

11. december 2007 *

I sag C-438/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 23. november 2005, indgået til Domstolen den 6. december 2005, i sagen:

International Transport Workers' Federation,

Finnish Seamen's Union

mod

Viking Line ABP,

OÜ Viking Line Eesti,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, A. Rosas, K. Lenaerts, U. Lõhmus og L. Bay Larsen samt dommerne R. Schintgen (refererende dommer), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, E. Levits og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. januar 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

— International Transport Workers' Federation ved M. Brealey, QC, bistået af barrister M. Demetriou på vegne af solicitor D. Fitzpatrick

— Finnish Seamen's Union ved M. Brealey, QC, bistået af barrister M. Demetriou, på vegne af solicitor J. Tatten

— Viking Line ABP og OÜ Viking Line Eesti ved barrister M. Hoskins, på vegne af solicitors I. Ross og J. Blacker

— Det Forenede Kongeriges regering ved E. O'Neill, som befuldmægtiget, bistået af D. Anderson, QC, samt barristers J. Swift og S. Lee

— den belgiske regering ved A. Hubert, som befuldmægtiget

— den tjekkiske regering ved T. Boček, som befuldmægtiget

— den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved M. Lumma og C. Schulze-Bahr, som befuldmægtigede

— den estiske regering ved L. Uibo, som befuldmægtiget

— den franske regering ved G. de Bergues og O. Christmann, som befuldmægtigede

— Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af E. Fitzsimons og B. O'Moore, SC, samt af N. Travers, BL

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Albenzio

— den lettiske regering ved E. Balode-Buraka og K. Bārdiņa, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer og G. Hesse, som befuldmægtigede

— den polske regering ved J. Pietras og M. Korolec, som befuldmægtigede

— den finske regering ved E. Bygglin og A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved A. Kruse og A. Falk, som befuldmægtigede

— den norske regering ved K. Waage og K. Fløistad samt ved F. Sejersted, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Benyon, J. Enegren og K. Simonsson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. maj 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen dels af artikel 43 EF, dels af Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande (EFT L 378, s. 1).

2 Denne anmodning er fremsat inden for rammerne af en sag mellem International Transport Workers' Federation (international sammenslutning af transportarbejderfagforeninger, herefter »ITF«) samt Finnish Seamen's Union (Suomen Merimies-Unioni ry, det finske sømandsforbud, herefter »FSU«) på den ene side og Viking Line ABP (herefter »Viking«) samt dets datterselskab OÜ Viking Line Eesti (herefter »Viking Eesti«) på den anden side vedrørende kollektive kampskridt og truslen om sådanne skridt med det formål at afskrække Viking fra at udflage et af sine fartøjer fra Finland og lade det registrere under en anden medlemsstats flag.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 4055/86 bestemmer:

»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.«

Nationale bestemmelser

4 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at artikel 13 i den finske forfatning, der fastslår retten for enhver til at danne foreninger inden for et erhverv og retten til frit at organisere sig for at sikre bevarelsen af andre interesser, er blevet fortolket således, at den tillader fagforeninger at iværksætte kollektive kampskridt mod selskaber for at forsvare arbejdstagernes interesser.

5 I Finland er strejkeretten imidlertid undergivet visse begrænsninger. Ifølge den finske højesterets praksis kan strejkeretten bl.a. ikke udøves, når strejken ville være i strid med den offentlige sædelighed eller forbudt i medfør af national ret eller fællesskabsretten.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

6 Viking, der er et selskab efter finsk ret, er en stor operatør på området for færgetransport. Selskabet driver virksomhed med syv færger, herunder Rosella, der under finsk flag sejler mellem Tallinn (Estland) og Helsinki (Finland).

7 FSU er et fisk sømandsforbund, der har ca. 10 000 medlemmer. Besætningsmedlemmerne på Rosella er medlemmer af denne fagforening. FSU er medlem af ITF, som er en international sammenslutning af transportarbejderfagforeninger, hvis hovedsæde ligger i London (Det Forenede Kongerige). ITF har 600 fagforeninger som medlemmer, fordelt på 140 lande.

8 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at en af ITF's vigtigste målsætninger er at bekæmpe bekvemmelighedsflag. De væsentligste formål med denne målsætning er dels at skabe en reel forbindelse mellem det flag, skibet fører, og ejerens nationalitet, dels at beskytte og forbedre vilkårene for sømænd på skibe, der sejler under bekvemmelighedsflag. ITF er af den opfattelse, at et skib sejler under bekvemmelighedsflag, hvis den egentlige ejendomsret og kontrol med skibet ligger i en anden stat end i flagstaten. Kun de fagforeninger, der findes i det land, hvor skibets egentlige ejer er hjemmehørende, har i overensstemmelse med ITF's målsætninger ret til at forhandle overenskomstaftaler for det pågældende skib. Denne kampagne til bekæmpelse af bekvemmelighedsflag føres ved hjælp af boykotter og andre solidaritetskampskridt, der iværksættes mellem arbejdstagerne.

9 Så længe Rosella sejler under finsk flag, er Viking i henhold til finsk lovgivning og bestemmelserne i den gældende kollektive overenskomst forpligtet til at aflønne besætningsmedlemmerne i overensstemmelse med det finske lønniveau. Lønnen til besætningsmedlemmer er lavere i Estland end i Finland. Rosella gav tab som følge af den direkte konkurrence fra estiske færger, der sejler på samme rute, men med lavere lønomkostninger. Som et alternativ til salg forsøgte Viking i oktober 2003 at udflage færgen til enten Estland eller Norge med henblik på at indgå en ny kollektiv overenskomst med en fagforening i en af disse stater.

10 Viking har i overensstemmelse med finsk ret givet FSU og besætningen på Rosella underretning om sine planer. I forbindelse med møder mellem parterne har FSU klart udtrykt sin modstand mod en sådan plan.

11 Den 4. november 2003 sendte FSU et e-brev til ITF, hvori den gjorde status over udviklingen i planerne med henblik på udflagning af Rosella. Dette e-brev indeholdt

desuden en angivelse af, at »den egentlige ejendomsret til Rosella fortsat lå i Finland, og at FSU således bevarede forhandlingsretten med Viking«. FSU anmodede ITF om at sende disse oplysninger til alle de tilknyttede fagforeninger og om at opfordre dem til ikke at forhandle med Viking.

12 Den 6. november 2003 rundsendte ITF en skrivelse (herefter »ITF-skrivelsen«), hvori det henstillede til medlemmerne at afholde sig fra at forhandle med Viking eller Viking Eesti, idet de tilknyttede fagforeninger forventedes at efterkomme denne anbefaling med henvisning til princippet om solidaritet mellem fagforeninger og på grund af risikoen for at blive pålagt sanktioner i tilfælde af manglende efterkommelse af skrivelsen.

13 Den 17. november 2003 udløb bemandingsaftalen for Rosella, således at FSU fra denne dato ikke længere var underlagt den fredspligt, der er foreskrevet i finsk ret. FSU afgav strejkevarsel med krav om, at Viking dels skulle øge bemandingen på Rosella med otte personer, dels skulle opgive sine planer om udflagning af dette fartøj.

14 Viking accepterede kravet om otte yderligere besætningsmedlemmer, men nægtede at opgive de nævnte planer.

15 Da FSU imidlertid ikke var indstillet på at acceptere den ændrede bemandingsaftale, oplyste den ved skrivelse af 18. november 2003, at den kun kunne tiltræde en sådan ændring, såfremt to betingelser var opfyldt, nemlig for det første, at Viking forpligter sig til, uafhængigt af en eventuel udflagning af Rosella, fortsat at iagttage finsk ret, den gældende kollektive arbejdsoverenskomst, den almindelige overenskomst samt bemandingsaftalen vedrørende dette fartøj, og for det andet, at en eventuel udflagning hverken skulle medføre afskedigelse af arbejdstagere om bord på

selskabets fartøjer, der sejler under finsk flag, eller ændringer uden arbejdstagernes samtykke af arbejdsvilkårene. I pressemeddelelsen begrundede FSU sin stillingtagen med behovet for at beskytte de finske arbejdspladser.

16 Den 17. november 2003 anlagde Viking anerkendelsessøgsmål ved arbejdsdomstolen (Finland) med påstand om, at bemandingsaftalen i strid med det af FSU påståede stadig var gældende mellem parterne. Med henvisning til sit synspunkt, hvorefter denne aftale var udløbet, har FSU på grundlag af finsk lov om mægling i arbejdskonflikter afgivet strejkevarsel den 2. december 2003 med Rosella som mål for strejken.

17 Den 24. november 2003 fik Viking kendskab til ITF-skrivelsen. Dagen efter anlagde selskabet sag ved retten i første instans i Helsinki (Finland) med påstand om forbud mod FSU's strejke. Arbejdsretten fastsatte datoen for det indledende retsmøde til 2. december 2003.

18 Ifølge den forelæggende ret var FSU fuldt ud klar over, at dens hovedkrav, hvorefter besætningen i tilfælde af udflagning fortsat skulle være ansat på de betingelser, der gælder i medfør af finsk ret og den gældende overenskomst, ville gøre udflagning nytteløs, fordi udflagningen havde til hovedformål at gøre det muligt for Viking at reducere sine lønudgifter. Udflagningen af Rosella til Estland ville desuden have til virkning, at Viking ikke længere, i det mindste for så vidt angår Rosella, ville modtage den statsstøtte, som den finske regering yder fartøjer, der sejler under finsk flag.

19 I forbindelse med et mæglingsforsøg forpligtede Viking sig til, at udflagningen ikke skulle indebære fyringer i første omgang. FSU nægtede ikke desto mindre at aflyse strejken. Den 2. december 2003 afsluttede Viking tvisten, idet selskabet tiltrådte

fagforeningens krav og hævede de anlagte sager. Viking forpligtede sig ligeledes til ikke at påbegynde udflagningen før efter den 28. februar 2005.

20 Den 1. maj 2004 blev Republikken Estland medlem af Den Europæiske Union.

21 Da Rosella fortsat sejlede med tab, fastholdt Viking sin plan om at udflage dette fartøj til Estland. ITF-skrivelsen var fortsat i kraft, fordi ITF aldrig havde trukket den tilbage, og anmodningen fra forbundet til de tilknyttede fagforeninger vedrørende Rosella var fortsat gældende.

22 Den 18. august 2004 anlagde Viking sag ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (Det Forenede Kongerige) med påstand om, at ITF og FSU's handlinger var i strid med artikel 43 EF, og om, at ITF skulle pålægges at tilbagekalde ITF-skrivelsen og FSU forbydes at hindre Vikings udøvelse af sin ret til fri bevægelighed i henhold til fællesskabsretten.

23 Ved dom af 16. juni 2005 tog retten Vikings påstand til følge med den begrundelse, at ITF og FSU's kollektive kampskridt såvel som deres trusler om kollektive kampskridt medførte restriktioner for den frie etableringsret i strid med artikel 43 EF og subsidiært udgjorde ulovlige hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed såvel som den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 39 EF og 49 EF.

24 Den 30. juni 2005 iværksatte ITF og FSU appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret. Til støtte for deres appel har de bl.a. gjort gældende, at fagforeningernes ret til at aktionere for at bevare arbejdspladser er en grundlæggende rettighed, der er anerkendt i EF-traktatens afsnit XI, nærmere bestemt i artikel 136 EF, der i stk. 1 bestemmer, at »Fællesskabet og medlemsstaterne, der er opmærksomme på de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, som bl.a. er fastlagt i den europæiske socialpagt undertegnet i Torino den 18. oktober 1961 og fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse«.

25 Henvisningen i denne bestemmelse til den europæiske socialpagt og fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder henviser nemlig til den strejkeret, som er anerkendt i disse pagter. Fagforeningerne har således ret til at iværksætte kollektive kampskridt over for en arbejdsgiver, der er etableret i en medlemsstat, for at afskrække denne fra at flytte en del eller hele sin virksomhed til en anden medlemsstat.

26 Der opstår således det spørgsmål, om traktaten tilsigter at forbyde en fagforeningsaktion i det tilfælde, hvor aktionen har til formål at hindre en arbejdsgiver i, af økonomiske grunde, at gøre brug af den frie etableringsret. I analogi med, hvad Domstolen har fastslået vedrørende traktatens afsnit VI (dom af 21.9.1999, sag C-67/96, Albany, Sml. I, s. 5751, af 12.9.2000, forenede sager C-180/98 — C-184/98, Pavlov m.fl., Sml. I, s. 6451, og af 21.9.2000, sag C-222/98, van der Woude, Sml. I, s. 7111), finder traktatens afsnit III og bestemmelserne heri om personers frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteyder ikke anvendelse på »egentlig fagforeningsvirksomhed«.

27 Under disse omstændigheder har Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), idet den mener, at afgørelsen af sagen afhænger af fortolkningen af fællesskabsretten, besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»*Anvendelsesområdet for bestemmelserne om fri bevægelighed*

1) Falder en kollektiv aktion, som en fagforening eller et fagforbund indleder mod en privat virksomhed for at tvinge denne til at tilslutte sig en kollektiv overenskomst med en fagforening i en bestemt medlemsstat, hvorved det bliver uinteressant for virksomheden at udflage et skib til en anden medlemsstat, uden for anvendelsesområdet for artikel 43 EF og/eller forordning nr. [...] 4055/86 [...] som følge af Fællesskabets socialpolitik, herunder bl.a. EF-traktatens afsnit XI, og navnlig i analogi med Domstolens argumentation i [...] Albany-[dommen] (præmis 52-64)?

Horisontal direkte virkning

2) Har artikel 43 EF og/eller forordning nr. 4055/86 horisontal direkte virkning, således at bestemmelserne heri tillægger en privat virksomhed rettigheder, som kan gøres gældende over for en anden privat part og især over for en fagforening eller et fagforbund i forbindelse med en kollektiv aktion indledt af denne fagforening eller dette fagforbund?

Restriktioner for den frie bevægelighed

3) Udgør en kollektiv aktion, som en fagforening eller et fagforbund indleder mod en privat virksomhed for at tvinge denne til at tilslutte sig en kollektiv overenskomst med en fagforening i en bestemt medlemsstat, hvorved det bliver uinteressant for virksomheden at udflage et skib til en anden medlemsstat, en restriktion i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 43 EF og/eller forordning nr. 4055/86?

4) Udgør en politik, som føres af et fagforbund, ifølge hvilken skibe bør registreres i skibsregistret i det land, hvor den egentlige ejendomsret til og kontrol med skibet ligger, således at det er fagforeningerne i det land, hvor det egentlige ejerforhold findes, der har ret til at forhandle overenskomstaftaler for det pågældende skib, en direkte diskriminerende, en indirekte diskriminerende eller en ikke-diskriminerende restriktion i henhold til artikel 43 EF eller forordning nr. 4055/86?

5) Er den subjektive hensigt, som ligger til grund for en kollektiv aktion, som en fagforening eller et fagforbund indleder, relevant ved afgørelsen af, om den pågældende aktion udgør en direkte diskriminerende, en indirekte diskriminerende eller en ikke-diskriminerende restriktion i henhold til artikel 43 EF eller forordning nr. 4055/86, eller skal den nationale ret træffe afgørelse om dette spørgsmål alene på baggrund af aktionens objektive virkninger?

Etablering/tjenesteydelser

6) Såfremt et moderselskab, som er etableret i medlemsstat A, ønsker at foretage en etablering ved at udflage et skib til medlemsstat B, som det lader drive af et eksisterende helejet datterselskab i medlemsstat B, der er undergivet moderselskabets ledelse og kontrol,

   a) kan en fagforenings eller et fagforbunds trussel om eller faktiske gennemførelse af en kollektiv aktion, som vil gøre udflagningen uinteressant, da udgøre en restriktion for moderselskabets etableringsret i henhold til artikel 43 EF, og

   b) kan datterselskabet da, efter udflagningen af skibet, henholde sig til forordning nr. 4055/86 med hensyn til dets levering af tjenesteydelser fra medlemsstat B til medlemsstat A?

Begrundelse

Direkte forskelsbehandling

7) Såfremt en kollektiv aktion, som indledes af en fagforening eller et fagforbund, udgør en direkte diskriminerende restriktion i henhold til artikel 43 EF eller forordning nr. 4055/86, kan en sådan restriktion da som udgangspunkt begrundes under henvisning til undtagelsesbestemmelsen vedrørende den offentlige orden i artikel 46 EF

a) fordi retten til at iværksætte kollektive skridt (herunder strejke) er en grundlæggende rettighed, som beskyttes af fællesskabsretten, og/eller

b) for at sikre beskyttelsen af arbejdstagere?

ITF's politik: objektiv begrundelse

8) Skabes der med en politik, som føres af et fagforbund, ifølge hvilken skibe bør registreres i skibsregistret i det land, hvor den egentlige ejendomsret til og kontrol med skibet ligger, således at det er fagforeningerne i det land, hvor det egentlige ejerforhold findes, der har ret til at forhandle overenskomstaftaler for det pågældende skib, en rimelig balance mellem den grundlæggende ret til at iværksætte kollektive skridt på den ene side og etableringsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser på den anden, og er en sådan politik objektivt begrundet, egnet og rimelig i forhold til sit formål og i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse?

FSU's aktioner: objektiv begrundelse

9) Under omstændigheder, hvor

— et moderselskab i medlemsstat A ejer et skib, som er registreret i medlemsstat A, og som selskabet benytter til færgesejlads mellem medlemsstat A og medlemsstat B

— modselskabet ønsker at udflage det pågældende skib til medlemsstat B for at udnytte, at løn- og arbejdsvilkårene dér er ringere end i medlemsstat A

— moderselskabet i medlemsstat A har et helejet datterselskab i medlemsstat B, som er undergivet dets ledelse og kontrol

— datterselskabet skal drive skibet, når det er blevet udflaget til medlemsstat B, og der er ansat en besætning fra medlemsstat B, som er omfattet af en kollektiv overenskomst med en fagforening i medlemsstat B, der er medlem af ITF

— moderselskabet fortsat vil have den egentlige ejendomsret til skibet, som udlejes uden besætning til datterselskabet

— skibet fortsat skal sejle i daglig færgefart mellem medlemsstat A og medlemsstat B

— en fagforening i medlemsstat A indleder en kollektiv aktion med henblik på at tvinge moderselskabet og/eller datterselskabet til at tilslutte sig en kollektiv overenskomst med denne fagforening, som vil indebære, at skibets besætning, også efter en eventuel udflagning, bliver omfattet af løn- og arbejdsvilkår, som er acceptable for fagforeningen i medlemsstat A, og som vil gøre det uinteressant for moderselskabet at udflage skibet til medlemsstat B,

skabes der med denne kollektive aktion da en rimelig balance mellem den grundlæggende ret til at iværksætte kollektive skridt på den ene side og etableringsfriheden og retten til fri udveksling af tjenesteydelser på den anden, og er en sådan aktion objektivt begrundet, egnet og rimelig i forhold til sit formål og i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse?

10) Har det betydning for besvarelsen af spørgsmål 9, om moderselskabet over for en domstol afgiver et løfte om, at hverken moderselskabet selv eller andre selskaber i samme koncern vil afskedige nogen person ansat af dem som følge af udflagningen (idet løftet ikke omfatter forlængelse af kortvarige ansættelseskontrakter eller omplacering af medarbejdere på tilsvarende løn- og arbejdsvilkår)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

28 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 234 EF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Domstolen har imidlertid fastslået, at den ikke kan tage stilling til et spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (jf. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59 og 61, og af 25.10.2005, sag C-350/03, Schulte, Sml. I, s. 9215, præmis 43).

29 I den foreliggende sag vedrører anmodningen om præjudiciel afgørelse for det første traktatens bestemmelser om etableringsfrihed og for det andet bestemmelserne i forordning nr. 4055/86 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet.

30 Det skal imidlertid fastslås, at i det omfang spørgsmålet om fri udveksling af tjenesteydelser kun vil opstå efter den af Viking påtænkte udflagning af Rosella, og der derfor på det tidspunkt, hvor de præjudicielle spørgsmål blev forelagt Domstolen, endnu ikke var indtrådt en sådan ændring, er anmodningen om præjudiciel afgørelse af hypotetisk karakter og kan således ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som anmodningen vedrører fortolkningen af forordning nr. 4055/86.

31 Under disse omstændigheder skal den forelæggende rets spørgsmål besvares, for så vidt som de vedrører fortolkningen af artikel 43 EF.

Første spørgsmål

32 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 43 EF skal fortolkes således, at kollektive kampskridt, som en fagforening eller et fagforbund indleder mod en privat virksomhed for at tvinge denne til at tilslutte sig en kollektiv overenskomst, hvis indhold bevirker, at virksomheden afskrækkes fra at gøre brug af etableringsfriheden, ikke er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

33 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at artikel 39 EF, 43 EF og 49 EF ikke alene gælder for offentlige myndigheders retsakter, men

tillige for andre former for regler, hvis formål er at give kollektive bestemmelser for lønarbejde og tjenesteydelser (jf. dom af 12.12.1974, sag 36/74, Walrave og Koch, Sml. s. 1405, præmis 17, af 14.7.1976, sag 13/76, Donà, Sml. s. 1333, præmis 17, Bosman-dommen, præmis 82, dom af 11.4.2000, forenede sager C-51/96 og C-191/97, Deliège, Sml. I, s. 2549, præmis 47, af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, præmis 31, og af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 120).

34 Da arbejdsvilkårene i de forskellige medlemsstater reguleres dels ved love eller administrative bestemmelser, dels ved kollektive overenskomster og andre retsakter, der er indgået eller vedtaget af borgerne, ville en begrænsning af forbuddene i disse artikler til offentlige retsakter således skabe en fare for uligheder ved anvendelsen heraf (jf., analogt, dommen i sagen Walrave og Koch, præmis 19, Bosman-dommen, præmis 84, og Angonese-dommen, præmis 33).

35 I det foreliggende tilfælde skal det for det første fastlås, at organiseringen af arbejdstagernes fagforeningers kollektive kampskridt er omfattet af den retlige selvstændighed, som disse organer, der ikke er offentligretlige enheder, råder over i medfør af den organisationsfrihed, som bl.a. er anerkendt for deres vedkommende i national ret.

36 For det andet skal det fastslås, således som FSU og ITF har gjort gældende, at kollektive kampskridt som dem, der er genstand for hovedsagen, og som kan udgøre den sidste udvej for fagforeninger for at få deres krav om en kollektiv regulering af arbejdet for arbejdstagerne i Viking gennemført, skal anses for at være uløseligt forbundet med den kollektive overenskomst, som FSU ønsker indgået.

37 Det følger heraf, at kollektive kampskridt som det, der er nævnt i det første spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, i princippet er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 43 EF.

38 Denne konklusion ændres ikke af de forskellige argumenter, som er fremsat af FSU, ITF og visse af de medlemsstater, som har afgivet indlæg for Domstolen til støtte for det modsatte synspunkt af det, der er anført i ovenstående præmis.

39 For det første har den danske regering gjort gældende, at foreningsfriheden, strejkeretten og retten til lockout ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den grundlæggende frihed, der er fastsat i artikel 43 EF, fordi Fællesskabet i overensstemmelse med artikel 137, stk. 5, EF som ændret ved Nicetraktaten, ikke har kompetence til at lovgive om disse rettigheder.

40 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv om det er korrekt, at medlemsstaterne på de områder, der ikke henhører under Fællesskabets kompetence, fortsat frit kan fastsætte betingelserne for de pågældende rettigheders eksistens og betingelserne for udøvelsen heraf, forholder det sig ikke desto mindre således, at de skal udøve denne kompetence under overholdelse af fællesskabsretten (jf., analogt for så vidt angår området for social sikkerhed, domme af 28.4.1998, sag C-120/95, Decker, Sml. I, s. 1831, præmis 22 og 23, og sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 18 og 19, for så vidt angår direkte beskatning dom af 4.3.2004, sag C-334/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2229, præmis 21, og af 13.12.2005, sag C-446/03, Marks & Spencer, Sml. I, s. 10837, præmis 29).

41 Følgelig indebærer den omstændighed, at artikel 137 EF hverken finder anvendelse på strejkeretten eller retten til lockout, ikke, at kollektive kampskridt som dem, der er omhandlet i hovedsagen, falder uden for artikel 43 EF's anvendelsesområde.

42 Videre har den danske og den svenske regering anført, at retten til at iværksætte kollektive kampskridt, herunder strejkeretten, er en grundlæggende rettighed, der som sådan ikke er omfattet af artikel 43 EF's anvendelsesområde.

43 I denne henseende bemærkes, at retten til at iværksætte kollektive kampskridt, herunder strejkeretten, er anerkendt såvel i forskellige internationale instrumenter, som medlemsstaterne har indgået og tiltrådt, såsom den europæiske socialpagt undertegnet i Torino den 18. oktober 1961, som i øvrigt er udtrykkeligt nævnt i artikel 136 EF, og konvention nr. 87 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig vedtaget den 9. juli 1948 af Den Internationale Arbejdsorganisation, som i de instrumenter, der er udarbejdet af medlemsstaterne på fællesskabsplan eller inden for rammerne af Unionen, såsom fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmæssige og sociale rettigheder, vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Strasbourg den 9. december 1989, og som ligeledes er nævnt i artikel 136 EF, og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1).

44 Retten til at iværksætte kollektive kampskridt, herunder strejkeretten, skal således anerkendes som en grundlæggende rettighed, der er en integrerende del af de generelle fællesskabsretlige principper, som Domstolen skal sikre overholdelsen af, men det gælder dog ikke desto mindre, at udøvelsen af denne ret kan undergives visse begrænsninger. Som det nemlig bekræftes i artikel 28 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er disse rettigheder sikret i fællesskabslovgivningen og national lovgivning og praksis. Som det desuden fremgår af denne doms præmis 5, følger det af finsk ret, at strejkeretten bl.a. ikke kan udøves, når strejken ville være i strid med den offentlige sædelighed eller er forbudt i medfør af national ret eller fællesskabsretten.

45 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at beskyttelsen af grundlæggende rettigheder er et legitimt hensyn, som i princippet kan begrunde indskrænkninger i de forpligtelser, der er pålagt ved fællesskabsretten; dette gælder også for forpligtelser, der følger af en i traktaten garanteret grundlæggende frihed, såsom de frie varebevægelser (jf. dom af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 74) eller den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. dom af 14.10.2004, sag C-36/02, Omega, Sml. I, s. 9609, præmis 35).

46 I Schmidberger-dommen og Omega-dommen fastslog Domstolen imidlertid, at udøvelsen af de pågældende grundlæggende rettigheder, dvs. henholdsvis ytrings- og forsamlingsfriheden og respekten for den menneskelige værdighed, ikke falder uden for anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser, og Domstolen fastslog, at udøvelsen heraf bør forenes med de krav, der knytter sig til de rettigheder, der er beskyttet i traktaten, og være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning Schmidberger-dommen, præmis 77, og Omega-dommen, præmis 36).

47 Det følger af ovenstående, at den omstændighed, at retten til at iværksætte kollektive kampskridt har karakter af en grundlæggende rettighed, ikke indebærer, at de kollektive kampskridt i hovedsagen falder uden for artikel 43 EF's anvendelsesområde.

48 Endelig har FSU og ITF gjort gældende, at den argumentation, som Domstolen lagde til grund i Albany-dommen, skal anvendes analogt på hovedsagen, fordi kollektive kampskridt, der iværksættes inden for rammerne af kollektive forhandlinger, er forbundet med visse hindringer for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

49 I denne henseende bemærkes, at Domstolen i præmis 59 i Albany-dommen, efter at havde fastslået, at overenskomster, der indgås mellem arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, har visse konkurrencebegrænsende virkninger, imidlertid fastslog,

at de socialpolitiske målsætninger, der forfølges med sådanne aftaler, ville blive bragt alvorligt i fare, hvis arbejdsmarkedets parter var underlagt EF-traktatens artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1, EF), i forbindelse med deres fælles bestræbelser på at finde egnede foranstaltninger til at forbedre beskæftigelses- og arbejdsvilkårene.

50 Domstolen udledte heraf, i præmis 60 i Albany-dommen, at aftaler, der indgås i forbindelse med kollektive forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter med sådanne målsætninger for øje, som følge af deres karakter og formål må anses for ikke at henhøre under traktatens artikel 85, stk. 1.

51 Det skal imidlertid fastslås, at denne argumentation ikke kan overføres på de grundlæggende friheder, der er fastsat i traktatens afsnit III.

52 I modsætning til det, som FSU og ITF har gjort gældende, kan det nemlig ikke antages, at selve udøvelsen af fagforeningsfriheden og retten til at iværksætte kollektive kampskridt nødvendigvis indebærer et indgreb i nævnte grundlæggende friheder.

53 Det skal desuden understreges, at den omstændighed, at en aftale eller en aktivitet falder uden for anvendelsesområdet for traktatens konkurrencebestemmelser, ikke har til virkning, at denne aftale eller aktivitet ligeledes er udelukket fra anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer eller tjenesteydelser, når disse handlinger opfylder betingelserne for anvendelse af disse traktatbestemmelser (jf. i denne retning dom af 18.7.2006, sag C-519/04 P, Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen, Sml. I, s. 6991).

54 Endelig skal det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at bestemmelser i kollektive overenskomster ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om personers frie bevægelighed (dom af 15.1.1998, sag C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, Sml. I, s. 47, af 24.9.1998, sag C-35/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5325, og af 16.9.2004, sag C-400/02, Merida, Sml. I, s. 8471).

55 Henset til ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 43 EF skal fortolkes således, at kollektive kampskridt, som en fagforening eller et fagforbund indleder mod en privat virksomhed for at tvinge denne til at tilslutte sig en kollektiv overenskomst, hvis indhold bevirker, at virksomheden afskrækkes fra at gøre brug af etableringsfriheden, ikke principielt falder uden for denne artikels anvendelsesområde.

Andet spørgsmål

56 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 43 EF tillægger en privat virksomhed rettigheder, som kan gøres gældende over for en fagforening eller et fagforbund.

57 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at afskaffelsen mellem medlemsstaterne af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og den frie udveksling af tjenesteydelser ville blive truet, hvis afskaffelsen af statslige skranker blev modvirket af hindringer, som skyldes, at sammenslutninger eller organer, der ikke henhører under den offentlige ret, udøver deres retlige autonomi (jf. dommen i sagen Walrave og Koch, præmis 18, Bosman-dommen, præmis 83, Deliège-dommen, præmis 47, Angonese-dommen, præmis 32, og dommen i sagen Wouters m.fl., præmis 120).

58 Domstolen har desuden også fastslået, dels at den omstændighed, at visse af traktatens bestemmelser formelt er rettet til medlemsstaterne, ikke udelukker, at der samtidig kan tillægges de privatpersoner rettigheder, som har interesse i de således fastsatte forpligtelsers overholdelse, dels at forbuddet mod at gøre indgreb i en grundlæggende rettighed, der er fastsat ved en traktatbestemmelse, der har bindende karakter, bl.a. omfatter alle overenskomster, der kollektivt regulerer arbejdsforhold (jf. i denne retning dom af 8.4.1976, sag 43/75, Defrenne, Sml. s. 455, præmis 31 og 39).

59 Sådanne betragtninger skal ligeledes anses for relevante med hensyn til artikel 43 EF, som fastslår en grundlæggende frihed.

60 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at FSU og ITF's kollektive kampskridt, således som det fremgår af denne doms præmis 35 og 36, har til formål at sikre indgåelsen af en overenskomst, der kollektivt skal gælde for Vikings arbejdstagere, og at disse to fagforeninger er organer, der ikke henhører under den offentlige ret, og som udøver deres retlige autonomi, som bl.a. er tillagt dem i medfør af national ret.

61 Det følger heraf, at artikel 43 EF skal fortolkes således, at under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, kan denne bestemmelse gøres gældende direkte af en privat virksomhed over for en fagforening eller et fagforbund.

62 Denne fortolkning støttes desuden af retspraksis vedrørende traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser, hvoraf det fremgår, at hindringer kan være ikke-statslige og være en følge af handlinger, der foretages af private personer eller

grupper af sådanne personer (jf. dom af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, præmis 30, samt Schmidberger-dommen, præmis 57 og 62).

63 Fortolkningen i denne doms præmis 61 ændres på ingen måde af den omstændighed, at den hindring, der ligger til grund for tvisten for den forelæggende ret, er en følge af udøvelsen af en rettighed, der er tillagt i national finsk ret, såsom retten til at iværksætte kollektive kampskridt, herunder strejkeretten, således som det er tilfældet i hovedsagen.

64 Det skal tilføjes, at i modsætning til det, som bl.a. ITF har gjort gældende, følger det ikke af Domstolens praksis, der er gengivet i denne doms præmis 57, at denne fortolkning er begrænset til halvoffentlige organer eller foreninger, der udøver en lovbestemt funktion, og som er tillagt en begrænset lovgivningskompetence.

65 Denne retspraksis kan på ingen måde lægges til grund for en antagelse om, at den er begrænset til foreninger eller andre organer, der udøver en lovbestemt funktion eller er tillagt en begrænset lovgivningskompetence. I øvrigt skal det fastslås, at ved at udøve den selvstændige kompetence, som arbejdstagerorganisationerne er tillagt i kraft af foreningsfriheden til at forhandle med arbejdsgiverne eller erhvervsorganisationerne om arbejds- og lønvilkårene for arbejdstagerne, deltager de i udarbejdelsen af overenskomster, der har til formål kollektivt at regulere lønarbejde.

66 Henset til disse bemærkninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 43 EF tillægger en privat virksomhed rettigheder, som kan gøres gældende over for en fagforening eller et fagforbund.

Tredje til tiende spørgsmål

67 Med disse spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolens besvarelse af, om kollektive kampskridt som dem, der er genstand for hovedsagen, er restriktioner som omhandlet i artikel 43 EF, og, såfremt dette er tilfældet, i hvilket omfang sådanne restriktioner kan begrundes.

Om der foreligger restriktioner

68 Det skal indledningsvis bemærkes, således som Domstolen har gjort det gentagne gange, at etableringsfriheden er et af Fællesskabets grundlæggende principper, og at de bestemmelser i traktaten, der garanterer denne frihed, har været umiddelbart anvendelige siden overgangsperiodens udløb. Disse bestemmelser sikrer retten til at etablere sig i en anden medlemsstat, ikke blot for fællesskabsborgere, men også for de selskaber, der defineres i artikel 48 EF (dom af 27.9.1988, sag 81/87, Daily Mail and General Trust, Sml. s. 5483, præmis 15).

69 I øvrigt har Domstolen fastslået, at selv om traktatbestemmelserne om etableringsfriheden tilsigter at sikre national behandling i værtsmedlemsstaten, indebærer de samtidig et forbud mod, at oprindelsesmedlemsstaten lægger hindringer i vejen for, at en af dens statsborgere etablerer sig i en anden medlemsstat, eller at et selskab, som er stiftet i overensstemmelse med dens lovgivning, og som i øvrigt er omfattet af definitionen i artikel 48 EF, gør det. De rettigheder, som er garanteret ved artikel 43 EF — 48 EF, bliver meningsløse, såfremt oprindelsesmedlemsstaten kan forbyde virksomheder at forlade dens område med henblik på etablering i en anden medlemsstat (jf. dommen i sagen Daily Mail and General Trust, præmis 16).

70 Det skal for det andet bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at begrebet etablering som omhandlet i nævnte traktatbestemmelser omfatter den faktiske udøvelse af en økonomisk aktivitet ved hjælp af en fast indretning i en anden medlemsstat i et ikke nærmere angivet tidsrum, og at når et fartøj er et middel til at udøve en økonomisk aktivitet, som omfatter en fast indretning i registreringsstaten, kan fartøjets registrering ikke holdes adskilt fra udøvelsen af etableringsfriheden (dom af 25.7.1991, sag C-221/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 3905, præmis 20-22).

71 Domstolen har på dette grundlag fastslået, at de betingelser, der opstilles for registrering af fartøjer, ikke må udgøre en hindring for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 43 EF — 48 EF (dommen i sagen Factortame m.fl., præmis 23).

72 I det foreliggende tilfælde kan det for det første ikke bestrides, at et kollektivt kampskridt som det, FSU har til hensigt at iværksætte, har til virkning at gøre det mindre attraktivt — om ikke helt formålsløst — således som anført af den forelæggende ret, for Viking at udøve sin frie etableringsret, fordi det kollektive kampskridt forhindrer selskabet samt dets datterselskab, Viking Eesti, i at drage fordel i værtsmedlemsstaten af samme behandling som øvrige erhvervsdrivende, der har hjemsted i denne stat.

73 For det andet skal kollektive kampskridt, der iværksættes med det formål at fremme ITF's målsætning om at bekæmpe bekvemmelighedsflag, der i det væsentlige — således som det fremgår af sidstnævntes indlæg — sigter på at forhindre redere i at indregistrere deres fartøjer i en anden stat end den, hvor de egentlige ejere af disse fartøjer er hjemmehørende, anses for i det mindste at kunne hindre Vikings udøvelse af sin frie etableringsret.

74 Det følger heraf, at kollektive kampskridt som dem, der er genstand for hovedsagen, udgør restriktioner for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 43 EF.

Om begrundelsen for restriktionerne

75 Det følger af Domstolens retspraksis, at en restriktion for etableringsfriheden kun kan være tilladt, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten og er begrundet i tvingende almene hensyn. Hertil kræves det i en sådan situation, at restriktionen skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål, og at den ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 37, og Bosman-dommen, præmis 104).

76 ITF har, bl.a. støttet af den tyske regering, Irland og den finske regering, gjort gældende, at de restriktioner, der er tale om i hovedsagen, er begrundede, fordi de er nødvendige for at beskytte en grundlæggende rettighed, der er anerkendt i fællesskabsretten, og de har til formål at beskytte arbejdstageres rettigheder, hvilket er et tvingende alment hensyn.

77 I denne henseende bemærkes, at retten til at iværksætte kollektive kampskridt, der har til formål at beskytte arbejdstagere, er et alment hensyn, der i princippet kan begrunde en restriktion af en af de i traktaten garanterede grundlæggende friheder (jf. i denne retning Schmidberger-dommen, præmis 74), og at beskyttelsen af

arbejdstagere er blandt de tvingende almene hensyn, Domstolen allerede har anerkendt (jf. bl.a. dom af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Arblade m.fl., Sml. I, s. 8453, præmis 36, af 15.3.2001, sag C-165/98, Mazzoleni og ISA, Sml. I, s. 2189, præmis 27, og af 25.10.2001, forenede sager C-49/98, C-50/98, C-52/98 — C-54/98 og C-68/98 — C-71/98, Finalarte m.fl., Sml. I, s. 7831, præmis 33).

78 Det skal tilføjes, at ifølge ordlyden af artikel 3, stk. 1, litra c) og j), EF omfatter Fællesskabets virke ikke blot »oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne«, men ligeledes »indførelse af en politik på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område«. Artikel 2 EF bestemmer således, at Fællesskabet bl.a. har til opgave at »fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed« samt »et højt beskæftigelsesniveau [og] et højt socialt beskyttelsesniveau«.

79 Da Fællesskabet således ikke blot har et økonomisk formål, men ligeledes et socialt og arbejdsmarkedsmæssigt formål, skal de rettigheder, der følger af traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, afbalanceres i forhold til de formål, der forfølges med social- og arbejdsmarkedspolitikken, herunder, således som det fremgår af artikel 136 EF, bl.a. en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse og dialogen på arbejdsmarkedet.

80 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om de formål, som FSU og ITF søger opnået gennem de kollektive kampskridt, som de har iværksat, vedrørte beskyttelsen af arbejdstagere.

81 I denne henseende bemærkes for det første vedrørende de kollektive kampskridt, der er foretaget af FSU, at da de har til formål at beskytte arbejdspladser og arbejdsvilkårene for medlemmerne af denne fagforening, der kan blive berørt af en udflagning af Rosella, kan de for en umiddelbar betragtning med rimelighed anses for at være omfattet af formålet om beskyttelse af arbejdstagere, men denne kvalifikation kan imidlertid ikke opretholdes, hvis det godtgøres, at arbejdspladserne og arbejdsvilkårene ikke bliver bragt i fare eller alvorligt truet.

82 Dette vil navnlig være tilfældet, hvis det løfte, der er nævnt af den forelæggende ret i dens tiende spørgsmål, ud fra et retligt synspunkt må anses for at have en lige så bindende virkning som bestemmelserne i en overenskomstaftale og kan garantere arbejdstagerne, at lovgivningen og bestemmelserne i den kollektive overenskomst, der regulerer deres arbejdsforhold, fortsat vil blive overholdt.

83 For så vidt som det ikke klart fremgår af forelæggelsesafgørelsen, hvilken juridisk rækkevidde et løfte som det, der er nævnt i det tiende spørgsmål, må tillægges, tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om arbejdspladserne og arbejdsvilkårene for medlemmerne af nævnte fagforening, der kan blive berørt af udflagningen af Rosella, bliver bragt i fare eller alvorligt truet.

84 For det tilfælde, at den forelæggende ret efter denne vurdering når til den konklusion, at arbejdspladserne eller arbejdsvilkårene for FSU's medlemmer i hovedsagen, der kan blive berørt af udflagningen af Rosella, virkelig bringes i fare eller er alvorligt truet, skal den videre undersøge, om de kollektive kampskridt, der er iværksat af denne fagforening, kan sikre gennemførelsen af det pågældende mål, og at de ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det.

85 I denne henseende bemærkes, at selv om det i sidste ende tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre om og i hvilket omfang nævnte kollektive kampskridt opfylder disse krav, er Domstolen, hvis opgave det er at give den nationale ret fyldestgørende svar, dog kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for den afgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede den nationale ret på en sådan måde, at denne kan træffe sin afgørelse i den konkrete sag, der verserer for den.

86 Hvad angår spørgsmålet, om de kampskridt, der er foretaget af FSU, er egnede til at sikre gennemførelsen de formål, der forfølges i hovedsagen, skal det bemærkes, at det er ubestridt, at kollektive kampskridt, på samme måde som kollektive forhandlinger og overenskomster, i konkrete tilfælde kan være et af de vigtigste midler for fagforeninger til at beskytte deres medlemmers interesser (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 27.10.1975 i sagen Syndicat national de la police belge mod Belgien, serie A, nr. 19, og af 2.7.2002 i sagen Wilson, National Union of Journalists m.fl. mod Det Forenede Kongerige, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-V, § 44).

87 Hvad angår spørgsmålet, om de kollektive kampskridt i hovedsagen ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte formål, tilkommer det den forelæggende ret bl.a. at undersøge, dels om FSU i medfør af national ret og den overenskomst, der gælder for disse kampskridt, ikke rådede over andre midler, der var mindre indgribende i etableringsfriheden, for at sikre, at de kollektive forhandlinger, der var indledt med Viking, skulle lykkes, dels om fagforeningen havde udtømt disse midler, inden de kollektive kampskridt blev indledt.

88 Hvad for det andet angår kollektive kampskridt, der har til formål at sikre gennemførelsen af ITF's målsætning, skal det understreges, at for så vidt som denne målsætning fører til, at redere hindres i at indregistrere deres fartøjer i en anden stat

end den, hvor de egentlige ejere af disse fartøjer er hjemmehørende, kan de restriktioner for etableringsfriheden, som følger af disse skridt, ikke anses for objektivt begrundede. Det skal ikke desto mindre fastslås, således som den forelæggende ret har anført, at nævnte målsætning ligeledes har til formål at beskytte og forbedre arbejdsvilkårene til søs.

89 Det bemærkes imidlertid, således som det fremgår af sagsakterne, der er fremlagt for Domstolen, at inden for rammerne af sin målsætning om bekæmpelse af bekvemmelighedsflag har ITF pligt til, når den modtager anmodning herom fra et af sine medlemmer, at iværksætte en solidaritetsaktion mod den egentlige ejer af et fartøj, der er indregistreret i en anden stat end den, hvor ejeren er hjemmehørende, uanset om sidstnævntes udøvelse af sin frie etableringsret kan have skadelige konsekvenser for arbejdspladser eller arbejdsvilkår for de ansatte. Som Viking har gjort gældende under retsmødet, uden på dette punkt at blive modsagt af ITF, finder målsætningen, der består i at forbeholde retten til kollektive forhandlinger for fagforeningerne i den stat, hvor den egentlige ejer af et fartøj er hjemmehørende, ligeledes anvendelse, når fartøjet er indregistreret i en stat, hvor arbejdstagerne garanteres en højere grad af social beskyttelse end den, de indrømmes i den førstnævnte stat.

90 Henset til disse betragtninger skal det tredje til tiende spørgsmål besvares med, at artikel 43 EF skal fortolkes således, at kollektive kampskridt som dem, der er genstand for hovedsagen, der indledes for at tvinge en virksomhed, der har hjemsted i en bestemt medlemsstat, til at tilslutte sig en kollektiv overenskomst med en fagforening i denne stat og til at anvende de vilkår, der er fastsat i denne overenskomst, på arbejdstagerne i et af virksomhedens datterselskaber, der har hjemsted i en anden medlemsstat, er restriktioner som omhandlet i denne artikel. Disse restriktioner kan i princippet begrundes med henvisning til et tvingende alment hensyn, såsom hensynet til beskyttelse af arbejdstagere, på den betingelse, at det godtgøres, at de er egnede til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål, og at de ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det.

Sagens omkostninger

91 Da sagens omkostninger i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 43 EF skal fortolkes således, at kollektive kampskridt, som en fagforening eller et fagforbund indleder mod en privat virksomhed for at tvinge denne til at tilslutte sig en kollektiv overenskomst, hvis indhold bevirker, at virksomheden afskrækkes fra at gøre brug af etableringsfriheden, ikke principielt falder uden for denne artikels anvendelsesområde.**

2) **Artikel 43 EF tillægger en privat virksomhed rettigheder, som kan gøres gældende over for en fagforening eller et fagforbund.**

3) **Artikel 43 EF skal fortolkes således, at kollektive kampskridt som dem, der er genstand for hovedsagen, der indledes for at tvinge en virksomhed, der har hjemsted i en bestemt medlemsstat, til at tilslutte sig en kollektiv**

overenskomst med en fagforening i denne stat og til at anvende de vilkår, der er fastsat i denne overenskomst, på arbejdstagerne i et af virksomhedens datterselskaber, der har hjemsted i en anden medlemsstat, er restriktioner som omhandlet i denne artikel.

Disse restriktioner kan i princippet begrundes med henvisning til et tvingende alment hensyn, såsom hensynet til beskyttelse af arbejdstagere, på den betingelse, at det godtgøres, at de er egnede til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål, og at de ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det.

Underskrifter