DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
18. juni 1998 *

I sag C-266/96,

angående en anmodning, som Tribunale di Genova (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Corsica Ferries France SA

mod

Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl,

Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl,

Ministero dei Trasporti e della Navigazione,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 3, 5, 30, 59, 85 og 86 samt artikel 90, stk. 1, og af Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet (EFT L 378, s. 1),

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne M. Wathelet (refererende dommer), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet og L. Sevón,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Corsica Ferries France SA ved advokaterne G. Conte og G. Giacomini, Genova

— Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl ved advokat A. Tizzano, Napoli, og advokat F. Munari, Genova

— Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl ved advokaterne S. M. Carbone og G. Sorda, Genova, samt advokat G. M. Roberti, Napoli

— den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, P. G. Ferri

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent G. Marenco og L. Pignataro, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 6. november 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Corsica Ferries France SA ved advokaterne G. Conte og G. Giacomini, af Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl ved advokat F. Munari, af Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl ved advokaterne S. M. Carbone, G. Sorda og G. M. Roberti, af den italienske regering ved statens advokat, G. Aiello, og af Kommissionen ved L. Pignataro,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. januar 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 5. juli 1996, indgået til Domstolen den 2. august 1996, har Tribunale di Genova i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 3, 5, 30, 59, 85 og 86 samt artikel 90, stk. 1, og af Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet (EFT L 378, s. 1).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem på den ene side Corsica Ferries France SA (herefter »Corsica Ferries«) og på den anden side Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl (gruppen af fortøjningsarbejdere i Genovas havn, herefter »fortøjningsarbejderne i Genova«), Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl (gruppen af fortøjningsarbejdere i La Spezias havn, herefter »fortøjningsarbejderne i La Spezia«) og Trafik- og Søfartsministeriet.

3 Corsica Ferries er et fransk selskab, der siden den 1. januar 1994 som søtransportvirksomhed har drevet linjefart med bilfærger mellem Korsika og visse italienske havne, herunder Genova og La Spezia. Selskabet anvender fartøjer, der fører Panamas flag, og som er tidschartret af Tourship Ltd, der har hjemsted på Jersey. Corsica Ferries og Tourship Ltd kontrolleres begge af Tourship SA, der er et luxembourgsk selskab med hjemsted i Luxembourg. I årene 1994, 1995 og 1996 betalte Corsica Ferries fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia nogle beløb som betaling for fortøjningsarbejde (fortøjning og loskastning af fartøjer), der fandt sted i forbindelse med selskabets skibes anløb i de pågældende havne.

4 Corsica Ferries' betalinger var altid ledsaget af udtrykkelige forbehold, hvori selskabet anførte, at forpligtelsen til at anvende de nævnte gruppers tjenesteydelser var en hindring for de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser, og at de krævede beløb var en følge af anvendelsen af en takst uden forbindelse med det reelle indhold af de faktisk ydede tjenester, som var fastsat i strid med Fællesskabets konkurrenceregler.

5 Den 2. juli 1996 anlagde Corsica Ferries sag ved Tribunale di Genova på grundlag af artikel 633 i den italienske civilproceslov med påstand om, at fortøjningsarbejderne i Genova pålagdes at betale 669 838 425 ITL, at fortøjningsarbejderne i La Spezia pålagdes at betale 188 472 802 ITL samt at Trafik- og Søfartsministeriet in solidum med de sagsøgte pålagdes at betale 858 311 227 ITL med rente. Ifølge Corsica Ferries er udstedelsen af sådanne pålæg retligt begrundet, da selskabets betalinger er sket med urette. Herved har selskabet navnlig påberåbt sig to rækker argumenter.

6 For det første har selskabet anført, at den gældende takst for fortøjningsarbejde i de havne, som der er tale om i hovedsagen, er helt uden forbindelse med udgiften til de faktisk præsterede tjenesteydelser, som fortøjningsarbejderne udfører for skibene, ligesom taksten varierer fra havn til havn, således at der foreligger en hindring både for den frie udveksling af tjenesteydelser — som på søtransportområdet er sikret ved forordning nr. 4055/86 — og for de frie varebevægelser, der er sikret ved traktatens artikel 30.

7 For det andet er betalingen sket under tilsidesættelse af traktatens konkurrenceregler. Tilsidesættelsen fremgår ikke blot af, at taksten er resultatet af aftaler mellem sammenslutninger af virksomheder, der er forbudt ved traktatens artikel 85, men også af, at fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia under tilsidesættelse af traktatens artikel 86 misbruger deres dominerende stilling på en væsentlig del af fællesmarkedet ved at anvende en urimelig takst, da de afskærer søfartsvirksomhederne fra at anvende deres eget kvalificerede personale til at foretage fortøjningen, og da de fastsætter forskellige takster fra havn til havn for identiske tjenesteydelser, der præsteres for identiske fartøjer.

8 Til støtte for sit krav om, at Den Italienske Republik in solidum med de sagsøgte tilpligtes at betale de beløb, som selskabet mener at have krav på, har det henvist til det ansvar, som denne stat ifalder ved, at den ikke har grebet ind for at bringe de overtrædelser af fællesskabsretten, som selskabet betragter sig som offer for, til ophør.

9 Det fremgår af den i hovedsagen gældende lovgivning, at fortøjningstjenesten er reguleret af Codice della navigazione (søloven, herefter »loven«), Regolamento per la navigazione marittima (søfartsregulativet, herefter »regulativet«) og for den enkelte havn af forskrifter udstedt af den lokalt kompetente søfartsmyndighed.

10 I medfør af lovens artikel 62 og 63 regulerer og overvåger havnedirektøren fartøjernes ankomst og afsejling, bevægelser, opankring og fortøjning i havnen, bestemmer fortøjnings- og loskastningsmanøvrerne, giver om nødvendigt pålæg om af egen drift at udføre de krævede manøvrer for skibets regning, ligesom han i nødstilfælde kan give ordre om at kappe fortøjningerne.

11 Ifølge lovens artikel 116 falder fortøjningsarbejderne ind under den personalegruppe, der udfører havnearbejde. De særlige regler for dem er indeholdt i regulativets kapitel VI (artikel 208-214). Ved regulativets artikel 209 overlades reguleringen af fortøjningstjenesten til havnedirektøren, som skal sikre, at tjenesten fungerer stabilt i relation til havnens behov, og som navnlig i de havne, hvor det er nødvendigt, kan oprette en gruppe af fortøjningsarbejdere. Endelig bestemmer regulativets artikel 212, at taksterne for fortøjning i den enkelte havn fastsættes af chefen for havnedistriktet.

12 De gældende særregler for Genovas havn udgøres af afgørelse nr. 759 af 1. juni 1953 fra bestyrelsesformanden for Consorzio autonomo del porto di Genova (det uafhængige konsortium for Genovas havn), hvorved gruppen af fortøjningsarbejdere i Genova blev oprettet, samt af afgørelsen om havnevirksomhed og havnepoliti i Genovas havn, vedtaget den 1. marts 1972, hvis artikel 13 bestemmer, at

»benyttelse af ydelserne fra fortøjningspersonalet i forbindelse med fortøjning og loskastning af skibe er fakultativ ...

Såfremt et skib ikke anmoder om ydelser fra fortøjningspersonalets side, må fortøjningen udelukkende foretages af personalet om bord.«

13 Ifølge den forelæggende ret bliver det gennem denne bestemmelses stk. 2 faktisk obligatorisk at anvende fortøjningstjenesten, som varetages af fortøjningsarbejderne i Genova.

14 De gældende særregler for La Spezias havn udgøres af afgørelse nr. 20 af 16. juli 1968 fra chefen for La Spezias havnedistrikt. Ved afgørelsens artikel 1 oprettes en personalegruppe, der har til opgave at foretage fortøjning. Ifølge artikel 2 skal gruppen

»udføre fortøjning og loskastning af fartøjer under overholdelse af havnesikkerheden. Ydelsen er obligatorisk for skibe på over 500 tons. Fartøjer med mindre tonnage kan lade den pågældende manøvre udføre af personalet om bord på betingelse af, at trafikken ikke hindres, og at hverken havnesikkerheden eller personalets sikkerhed bringes i fare. Det er forbudt med henblik på udførelse af fortøjning at anvende personale, som ikke er medlem af den ovennævnte personalegruppe«.

15 Med hensyn til taksterne for fortøjningsarbejde afviger beskrivelsen heraf i forelæggelseskendelsen — som er afsagt under en sag om betalingspålæg uden kontradiktorisk sagsbehandling, og som derfor alene gengiver de retlige og faktiske omstændigheder, der er gjort gældende af Corsica Ferries — fra den, der er foretaget af fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia, den italienske regering og Kommissionen. På trods af det skriftlige spørgsmål, som Domstolen har stillet Corsica Ferries vedrørende dette punkt, har visse aspekter ikke kunnet opklares, da parterne opretholder en divergerende fortolkning i visse henseender.

16 Ifølge forelæggelseskendelsen er der ingen lovgivningstekst, som definerer de kriterier, som havnecheferne skal lægge til grund ved fastsættelsen af taksterne for fortøjningsarbejde. Undertiden fastsættes taksterne på grundlag af aftaler mellem virksomheder inden for området, hvorefter de sættes i kraft ved forvaltningsakt.

17 Heroverfor har fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia, den italienske regering og Kommissionen anført, at der må tages hensyn til lov nr. 160/89 af 5. maj 1989 (GURI nr. 139 af 16.6.1989), som i artikel 9, stk. 7, bestemmer, at ministeren for handelsflåden vedtager regler om harmonisering på nationalt plan af taksterne

for tjenesteydelser og andet arbejde i havnene efter høring af sektorens mest repræsentative fagforeninger på nationalt plan, arbejdsmarkedets øvrige parter og berørte selskaber. Den således planlagte takstreform fandt sted ved cirkulære nr. 8/1994 af 19. september 1994 fra ministeren for handelsflåden, som fastsætter de kriterier, som havnemyndighederne skal lægge til grund ved fastsættelsen af taksterne.

18 Ifølge de samme parter beregnes taksten således på grundlag af en formel, der proportionalt skal fordele udgifterne ved udførelsen af fortøjningsarbejde mellem de forskellige kategorier af havnebrugere. Med henblik på anvendelsen af taksterne opdeles brugerne i forskellige kategorier på grundlag af fartøjernes bruttotonnage, og de kan gøre krav på nedslag knyttet til bestemte grupper af fartøjer, såsom bilfærgerne, eller knyttet til anløbshyppigheden. Takstens størrelse, der gælder for to år, beregnes på grundlag af den forudsete samlede omsætning for den enkelte gruppe fortøjningsarbejdere, som i sig selv er afhængig af størrelsen af trafikken på havnen. Før havnemyndigheden træffer afgørelse om fastsættelse af taksten for den enkelte havn, kan interesserede, på såvel efterspørgsels-som udbudssiden gøre deres synspunkter gældende.

19 Taksterne for havnene i Genova og La Spezia blev offentliggjort ved bekendtgørelse henholdsvis den 20. oktober og 27. september 1994.

20 Ifølge Tribunale di Genova udfører fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia tjenesteydelser for Corsica Ferries, som selv udfører tjenesteydelser omfattet af forordning nr. 4055/86, og disse grupper er virksomheder i traktatens artikel 90, stk. 1's forstand, idet de er indehavere af eksklusive rettigheder på en væsentlig del af fællesmarkedet. Tribunale er i tvivl om, hvorvidt de eksklusive rettigheders karakter, den omstændighed, at ydelsen er obligatorisk, de nærmere regler for fastsættelsen af taksterne samt disses størrelse kan begrænse samhandelen og udvekslingen af tjenesteydelser inden for Fællesskabet og foranledige de virksomheder, der er indehavere af sådanne rettigheder, til at udnytte deres dominerende stilling

på en måde, som er udtryk for misbrug og berører samhandelen mellem medlemsstaterne, idet omkostningerne overvæltes på virksomheder, der udfører transport mellem medlemsstaterne. Med udgangspunkt i disse tvivlsspørgsmål har den nationale ret derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal traktatens artikel 30 fortolkes således, at den er til hinder for, at det i henhold til bestemmelser og/eller administrativ praksis i en medlemsstat ikke er tilladt, at søtransportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, lader deres fartøjer, der ankommer til og/eller afsejler fra havne i førstnævnte medlemsstat, lægge til eller fra kaj, medmindre de benytter tjenesteydelser, som en lokal virksomhed leverer i henhold til en eneret med hensyn til udførelse af fortøjnings- og loskastningsarbejde, og de til den pågældende virksomhed betaler beløb, der endog ikke står i rimeligt forhold til den faktiske omkostning ved de leverede ydelser?

2) Er Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986, sammenholdt med traktatens artikel 59, til hinder for en bestemmelse i en medlemsstat, hvorefter det er obligatorisk at benytte en fortøjningstjeneste, og der herved over for søtransportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater — i forbindelse med deres skibes ankomst til og afsejling fra førstnævnte medlemsstat — anvendes takster, der ikke er fastsat ved lov, men på grundlag af et administrativt skøn?

3) Er traktatens artikel 3, 5, artikel 90, stk. 1, sammenholdt med artikel 85 og artikel 86, til hinder for bestemmelser og/eller administrativ praksis i en medlemsstat, hvorved en virksomhed, der er etableret i den pågældende stat, indrømmes eneret til at udføre fortøjningstjeneste, således at den nævnte tjenesteydelse er obligatorisk, at der kan opkræves beløb, der ikke står i rimeligt forhold til den faktiske omkostning ved tjenesteydelserne, at der anvendes takster, som er fremkommet ved aftaler og/eller et administrativt skøn, og at taksterne er forskellige fra havn til havn, selv om der er tale om ens ydelser?«

Formaliteten

21 Såvel den italienske regering som grupperne af fortøjningsarbejdere i Genova og La Spezia har rejst tvivl om, hvorvidt de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Herved har de henvist dels til karakteren af sagen for den nationale ret, dels til, at spørgsmålene savner relevans med hensyn til den verserende tvist.

22 Hvad for det første angår karakteren af den verserende sag har den italienske regering anført, at der er tale om en summarisk procedure uden kontradiktion, som kan indledes af enhver, der søger opfyldelse af en fordring på grundlag af et skriftligt bevis for at opnå — uden at den anden part bliver hørt — et betalingspålæg, idet kontradiktorisk forhandling først finder sted senere, når domfældte appellerer pålægget. Ifølge den italienske regering hindrer den manglende kontradiktion og umuligheden af at opnå andre beviser end de skriftlige beviser, som fremlægges af sagsøgeren, Domstolen i at få kendskab til de nødvendige oplysninger for at kunne besvare spørgsmål inden for konkurrenceretten, der angår indviklede faktiske og retlige omstændigheder.

23 Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at præsidenten for en italiensk ret i en sag om et betalingspålæg i henhold til den italienske civilproceslov udøver dømmende myndighed efter traktatens artikel 177, og at en forelæggelse for Domstolen i medfør af denne bestemmelse ikke forudsætter, at den procedure, hvorunder den nationale ret formulerer præjudicielle spørgsmål, er kontradiktorisk (jf. dom af 17.5.1994, sag C-18/93, Corsica Ferries, Sml. I, s. 1783, præmis 12 og den dér anførte retspraksis).

24 Det skal imidlertid tilføjes, at under sådanne sager er det helt nødvendigt, at den nationale ret forelægger Domstolen en detaljeret og fuldstændig fremstilling af den faktiske og retlige sammenhæng.

25 Det må i den foreliggende sag fastslås, at beskrivelsen af den faktiske og retlige sammenhæng frembyder utilstrækkeligheder, der således afskærer Domstolen fra med den ønskede klarhed at besvare visse af de spørgsmål, den har fået forelagt. Dog giver oplysningerne i sagens akter grundlag for, at Domstolen udtaler sig, idet den udelader visse aspekter i sit svar på spørgsmålene.

26 Hvad angår relevansen af de forelagte spørgsmål har fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia gjort gældende, at den påstand, som den forelæggende ret skal pådømme, angår tilbagebetaling af samtlige de beløb, Corsica Ferries har betalt dem. Da de under alle omstændigheder er berettiget til at opnå et vist vederlag, eftersom fortøjningsydelserne rent faktisk er udført, opfylder den af Corsica Ferries anlagte sag derfor ikke en af betingelserne i den italienske civilprocesslovs artikel 633, nemlig at der foreligger en sikker fordring. Sammenfattende er det deres opfattelse, at besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål er uden betydning for sagens afgørelse.

27 Det bemærkes herved, at det ifølge fast retspraksis udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retslige afgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen. En afvisning fra realitetsbehandling af en anmodning fra en national ret er kun mulig, hvis det viser sig, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand (dom af 6.7.1995, sag C-62/93, BP Supergaz, Sml. I, s. 1883, præmis 10, og af 26.10.1995, sag C-143/94, Furlanis, Sml. I, s. 3633, præmis 12). Dette er imidlertid ikke tilfældet i hovedsagen.

28 Den præjudicielle anmodning kan derfor antages til realitetsbehandling.

Første spørgsmål

29 Den nationale rets første spørgsmål er nærmere bestemt, om traktatens artikel 30 er til hinder for bestemmelser i en medlemsstat, som pålægger søtransportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, hvis fartøjer besejler havnene i den første medlemsstat, at benytte tjenesteydelser, der ydes af grupper af lokale fortøjningsarbejdere med eksklusive rettigheder, idet ydelserne betales med en højere takst end den faktiske omkostning ved den præsterede tjenesteydelse. Den nationale ret rejser spørgsmålet, om de i hovedsagen omhandlede bestemmelser, uanset at de ikke direkte vedrører varerne, strider mod traktatens artikel 30, for så vidt som de gør transporten dyrere og dermed er til hinder for indførsel af varer fra de øvrige medlemsstater.

30 Det bemærkes, at bestemmelserne i hovedsagen uden forskel rammer alle, altså ikke blot italienske, fartøjer, som besejler en af de pågældende havne. Den i bestemmelserne indførte forpligtelse indebærer, at rederne mod vederlag skal benytte de lokale fortøjningstjenester, som har eneret på området for fortøjning og loskastning. Med hensyn til denne forpligtelses mulige virkninger for de frie varebevægelser bemærkes dels, at der i det væsentlige konkret er tale om udførelse af en søtransportydelse, som vedrører såvel personer som varer. Dels fremgår det af det i hovedsagen oplyste, at selv om der kun var tale om varetransport, udgør prisen for fortøjningsydelserne for et fartøjs vedkommende mindre end 5% af havneomkostningerne, der i det hele udgør fra 12 til 14% af transportudgiften, som indgår i omkostningerne for de transporterede varer med et beløb på 5-10%. Anvendelsen af fortøjningstjenesterne repræsenterer således en ekstra omkostning for de transporterede varer på ca. 0,5‰.

31 Følgelig har en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ikke indeholder nogen sondring på grundlag af de transporterede varers oprindelse, ikke til formål at regulere varehandelen med de øvrige medlemsstater, og de restriktive virkninger, som den vil kunne medføre for de frie varebevægelser, er alt for usikre og indirekte

til, at den i loven fastsatte forpligtelse kan betragtes som en foranstaltning, der er egnet til at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne (dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 24, og af 5.10.1995, sag C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Sml. I, s. 2883, præmis 41).

32 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 30 ikke er til hinder for bestemmelser i en medlemsstat som de i sagen omhandlede, som pålægger søtransportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, hvis fartøjer besejler havnene i den første medlemsstat, at benytte tjenesteydelser, der ydes af grupper af lokale fortøjningsarbejdere med eksklusive rettigheder, idet ydelserne betales med en højere takst end den faktiske omkostning ved den præsterede tjenesteydelse.

Tredje spørgsmål

33 Med det tredje spørgsmål — som skal undersøges inden det andet spørgsmål, således at der kan gøres optimalt brug af indholdet af den faktiske og retlige sammenhæng, der fremgår af sagens akter — ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om traktatens artikel 3, 5, 85, 86 og 90 er til hinder for, at bestemmelser i en medlemsstat, der tildeler virksomheder etableret i denne stat eneret til at udføre fortøjningstjeneste, stiller krav om anvendelse af nævnte tjeneste til en højere pris end den faktiske omkostning ved tjenesteydelserne og fastsætter forskellige takster fra havn til havn for ens ydelser.

34 Traktatens konkurrenceregler finder anvendelse på transportsektoren (jf. dom af 17.11.1993, sag C-185/91, Reiff, Sml. I, s. 5801, præmis 12, og af 9.6.1994, sag C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Sml. I, s. 2517, præmis 12).

35 Traktatens artikel 85 og 86 vedrører i sig selv udelukkende virksomheders adfærd og omfatter ikke love eller administrative bestemmelser, som er fastsat af medlemsstaterne. Det fremgår imidlertid af fast praksis, at traktatens artikel 85 og 86, sammenholdt med artikel 5, pålægger medlemsstaterne ikke at indføre eller opretholde foranstaltninger — selv ikke i form af love eller administrative bestemmelser — som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler (dommen i sagen Centro Servizi Spediporto, a.st., præmis 20, og den dér anførte retspraksis).

Traktatens artikel 86 og 90

36 Den forelæggende ret rejser spørgsmålet, om der med hensyn til fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia foreligger et misbrug af dominerende stilling på en væsentlig del af fællesmarkedet på grund af de eksklusive rettigheder, der er tildelt dem af de offentlige myndigheder i Italien.

37 Ifølge retten kommer nævnte misbrug konkret til udtryk på tre måder. Det består i tildeling af eksklusive rettigheder til lokale grupper af fortøjningsarbejdere, som hindrer søfartsvirksomhederne i at anvende deres eget personale til fortøjningsarbejde, i anvendelse af for høje priser for ydelsen, der er uden forbindelse med den reelle omkostning ved den faktisk ydede tjeneste, og i fastsættelse af forskellige takster fra havn til havn for ens ydelser.

38 For så vidt angår afgrænsningen af det relevante marked fremgår det af forelæggelseskendelsen, at dette marked er udførelsen for tredjemands regning af fortøjningsarbejde i havnene i Genova og La Spezia. I betragtning af omfanget af trafikken i de pågældende havne og af disse havnes betydning for samhandelen inden

for Fællesskabet, kan de pågældende markeder hver for sig anses for en væsentlig del af det fælles marked (jf. dom af 10.12.1991, sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Sml. I, s. 5889, præmis 15, og af 12.2.1998, sag C-163/96, Raso m.fl., Sml. I, s. 533, præmis 26).

39 Hvad angår eksistensen af eksklusive rettigheder bemærkes, at en virksomhed, som har et lovbestemt monopol på en væsentlig del af det fælles marked, ifølge fast retspraksis kan anses for at indtage en dominerende stilling som omhandlet i traktatens artikel 86 (jf. dom af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 28, af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 31, og i sagen Merci convenzionali porto di Genova, a.st., præmis 14, og Raso m.fl., a.st., præmis 25).

40 Endvidere bemærkes, at selv om den omstændighed, at der skabes en dominerende stilling ved tildeling af eksklusive rettigheder som omhandlet i traktatens artikel 90, stk. 1, ikke i sig selv er uforenelig med artikel 86, overtræder en medlemsstat forbuddene i disse to bestemmelser, såfremt den pågældende virksomhed ved den blotte udøvelse af de eksklusive rettigheder, som er indrømmet den, foranlediges til at udnytte sin dominerende stilling på en måde, der er udtryk for misbrug, eller såfremt rettighederne må antages at skabe en retstilstand, som medfører, at virksomheden gør sig skyldig i et sådant misbrug (jf. dommen i sagen Höfner og Elser, a.st., præmis 29, i ERT-sagen, a.st., præmis 37, og i sagen Merci convenzionali porto di Genova, a.st., præmis 17, samt dom af 5.10.1994, sag C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, Sml. I, s. 5077, præmis 18, og dommen i sagen Raso m.fl., a.st., præmis 27).

41 Heraf følger, at en medlemsstat uden at overtræde traktatens artikel 86 kan tildele eksklusive rettigheder vedrørende udførelse af fortøjningstjeneste i sine havne til lokale grupper af fortøjningsarbejdere, såfremt disse ikke misbruger deres dominerende stilling og ikke nødvendigvis foranlediges til at begå et sådant misbrug.

42 For at imødegå, at der er tale om misbrug, har fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia påberåbt sig traktatens artikel 90, stk. 2. Det fremgår navnlig af denne bestemmelse, at virksomheder, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, kun er underkastet traktatens konkurrenceregler, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Traktatens artikel 90, stk. 2, præciserer tillige, at det, for at kunne anvende bestemmelsen, kræves, at udviklingen af samhandelen ikke må påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.

43 Fortøjningsarbejderne har gjort gældende, at de anvendte takster er nødvendige for at opretholde en fuldstændig fortøjningstjeneste. For det første indeholder taksterne et element svarende til den ekstra omkostning som følge af, at der opretholdes en fuldstændig fortøjningstjeneste. For det andet er de forskellige takster i havnene — der under hensyn til sagen er en følge af, at der ved beregningen af taksterne tages hensyn til justeringsfaktorer, som afspejler de lokale forhold, hvilket kan indicere, at de præsterede ydelser ikke er ens — begrundet i ydelsens kendetegn og nødvendigheden af at sikre, at den gælder fuldstændigt.

44 Det må således undersøges, om den undtagelse fra anvendelsen af traktatens regler, der gælder efter traktatens artikel 90, stk. 2, kan finde anvendelse her. Herved skal der tages stilling til, om fortøjningstjenesten kan betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i denne bestemmelses forstand, og i bekræftende fald, dels om udførelsen af denne særlige opgave kun kan sikres ved tjenesteydelser, som betales med et større beløb end den faktiske udgift ved ydelserne, og hvis takster er forskellige fra havn til havn, dels om udviklingen af samhandelen påvirkes i et sådant omfang, at det strider med Fællesskabets interesse (jf. dom af 23.10.1997, sag C-157/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5699, præmis 32).

45 Det fremgår af hovedsagen, at fortøjningsarbejdet har almindelig økonomisk interesse, som frembyder særegenheder i forhold til den interesse, andre økonomiske aktiviteter har, og som er grundlag for, at de kan antages at være omfattet af anven-

delsesområdet for traktatens artikel 90, stk. 2. Fortøjningsarbejderne er således pligtige til til enhver tid og til enhver bruger at yde en fuldstændig fortøjningstjeneste, hvilket skyldes hensynet til sikkerheden i havnene. Under alle omstændigheder har Den Italienske Republik med rette antaget, at det af hensyn til den offentlige sikkerhed var nødvendigt at tildele lokale grupper af erhvervsdrivende eksklusiv ret til at udføre den fuldstændige fortøjningstjeneste.

46 Under disse omstændigheder er det ikke uforeneligt med traktatens artikel 86 og artikel 90, stk. 1, i prisen for tjenesteydelsen at inkludere et element, der skal dække udgiften ved at opretholde den fuldstændige fortøjningstjeneste, forudsat at det pågældende element svarer til den ekstra udgift, der opstår på grund af tjenesteydelsens særlige kendetegn, og for den pågældende tjenesteydelse at fastsætte forskellige takster på grundlag af de enkelte havnes kendetegn.

47 Følgelig foreligger der ikke med bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede en tilsidesættelse af traktatens artikel 86, sammenholdt med artikel 90, stk. 1, når grupperne af fortøjningsarbejdere faktisk af staten er blevet tildelt forvaltningen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i traktatens artikel 90, stk. 2's forstand, og når de øvrige betingelser for at anvende den undtagelse fra anvendelsen af traktatens regler, der er foreskrevet i denne bestemmelse, er opfyldt.

Traktatens artikel 85

48 Den nationale ret nærer også tvivl vedrørende spørgsmålet, om den måde, hvorpå taksterne for fortøjningstjenesten fastsættes, er forenelig med traktatens artikel 85.

49 Domstolen har allerede udtalt, at der foreligger en overtrædelse af traktatens artikel 5 og 85, såfremt en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 85 eller forstærker sådanne aftalers virkninger, eller såfremt den fratager de af den udstedte retsforskrifter deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention (jf. dommen i sagen Centro Servizi Spediporto, a.st., præmis 21, og den dér anførte retspraksis).

50 Herved bemærkes for det første, at oplysningerne i hovedsagen ikke giver grundlag for at antage, at der foreligger en aftale i traktatens artikel 85's forstand.

51 Selv om grupperne af fortøjningsarbejdere rent faktisk er virksomheder i sidstnævnte bestemmelses forstand, fører en aftale mellem de pågældende grupper på nationalt plan — såfremt den består — ikke til fastsættelse af en fælles pris for samtlige havne, eftersom taksten beregnes efter en matematisk formel, på hvilken der anvendes forskellige justeringsfaktorer i tilknytning til den enkelte havns kendetegn. Selv om det var bevist, at havnene konkurrerer på det samme geografiske marked, hvilket formodes i forelæggelseskendelsen, er det dog vanskeligt at erkende de respektive virkninger af en eventuel aftale, for så vidt som eksklusive rettigheder er tildelt i hver enkelt af de pågældende havne, og for så vidt som der således ikke findes nogen potentiel konkurrent til den lokale gruppe fortøjningsarbejdere. Følgelig fremgår det ikke af det i hovedsagen oplyste, at der foreligger en aftale mellem virksomheder, der har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.

52 For det andet bemærkes, at det heller ikke fremgår af akterne i hovedsagen, at de italienske myndigheder har delegeret deres kompetence til at fastsætte taksterne til fortøjningsarbejderne i Genova og La Spezia. I hver af de pågældende havne er taksterne for fortøjningstjenesten blevet fastsat af den lokale søfartsmyndighed i medfør af regulativets artikel 212 på grundlag af en generel formel, som er fastsat på nationalt plan af de offentlige myndigheder og efter høring, ikke blot af de pågældende fortøjningsarbejdere, men også af repræsentanter for brugerne og spe-

ditørerne i havnene i Genova og La Spezia. Fortøjningsarbejdernes deltagelse i den administrative procedure til udarbejdelse af taksterne kan derfor ikke betragtes som en aftale mellem erhvervsdrivende, som de offentlige myndigheder har stillet krav om, begunstiget eller forstærket virkningerne af.

53 Følgelig er traktatens artikel 85 ikke til hinder for bestemmelser som de, der er tvist om i hovedsagen.

54 På grundlag af de ovenstående betragtninger må der gives det svar, at de kombinerede bestemmelser i traktatens artikel 5, 85, 86 og artikel 90, stk. 1, ikke er til hinder for bestemmelser i en medlemsstat som de foreliggende,

— der tildeler virksomheder etableret i denne stat eneret til at udføre fortøjningstjeneste

— som stiller krav om anvendelse af nævnte tjeneste til en pris, der, ud over den faktiske omkostning ved tjenesteydelserne, omfatter det tillæg, der følger af opretholdelsen af en fuldstændig fortøjningstjeneste

— der fastsætter forskellige takster fra havn til havn for at tage hensyn til disses særlige kendetegn.

Andet spørgsmål

55 Med det andet spørgsmål spørger den nationale ret nærmere bestemt, om bestemmelserne i forordning nr. 4055/86, sammenholdt med traktatens artikel 59, er til

hinder for bestemmelser i en medlemsstat, der foreskriver, at søfartsvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, når deres fartøjer besejler havnene i den første medlemsstat, skal anvende tjenesteydelser mod vederlag, der udføres af grupper af lokale fortøjningsarbejdere med eksklusive rettigheder.

56 Ifølge fast retspraksis kræver traktatens artikel 59 imidlertid ikke blot afskaffelse af enhver forskelsbehandling til skade for tjenesteyderen på grund af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — også selv om den anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller på anden måde genere den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor han lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser (dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12, og af 5.6.1997, sag C-398/95, SETTG, Sml. I, s. 3091, præmis 16).

57 Herved bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, at den anfægtede ordning ikke synes at medføre nogen påviselig eller skjult forskelsbehandling i strid med traktatens artikel 59 og artikel 9 i forordning nr. 4055/86.

58 Dels gælder forpligtelsen i Genovas havn til at anvende den fortøjningstjeneste, der ydes af fortøjningsarbejderne i Genova, for samtlige søfartsvirksomheder uden forskel. Dels kræves det i La Spezias havn, at alle redere, hvis skibes bruttotonnage overstiger 500 tons, skal anvende de tjenester, der ydes af fortøjningsarbejderne i La Spezia. En virksomhed som Corsica Ferries, der driver bilfærger, er således

underlagt samme forpligtelse til at anvende fortøjningstjenesten som de italienske transportvirksomheder, der benytter fartøjer af tilsvarende størrelse.

59 Indledningsvis bemærkes, at det, med hensyn til en eventuel hindring for den frie udførelse af fortøjningstjeneste er tilstrækkeligt at henvise til bemærkningerne vedrørende anvendelsen af den undtagelse fra traktatens regler, som er foreskrevet i traktatens artikel 90, stk. 2, for at antage, at en sådan hindring, såfremt den eksisterer, ikke strider mod traktatens artikel 59, idet betingelserne for at anvende artikel 90, stk. 2, er opfyldt.

60 Hvad angår spørgsmålet, om der eventuelt foreligger en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet, bemærkes, at fortøjningstjenesten er en maritimt-teknisk tjenesteydelse, der er væsentlig for at opretholde sikkerheden i havnene, der frembyder en offentlig tjenestes kendetegn (fuldstændighed, kontinuitet, opfyldelse af almenhedens behov, regulering og tilsyn ved en offentlig myndighed). Med forbehold af, at pristillægget i forhold til den faktiske udgift ved ydelsen reelt svarer til den ekstra omkostning, der følger af opretholdelsen af en fuldstændig fortøjningstjeneste, kan forpligtelsen til at anvende en lokal fortøjningstjeneste, selv om den kunne genere eller hindre den frie udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet, følgelig være begrundet i henhold til EF-traktatens artikel 56 af hensyn til den offentlige sikkerhed, der påberåbes af grupperne af fortøjningsarbejdere, og på grundlag af hvilke der på nationalt plan er vedtaget bestemmelser om fortøjning.

61 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at bestemmelserne i forordning nr. 4055/86 og traktatens artikel 59 ikke er til hinder for bestemmelser i en medlemsstat som de i sagen omhandlede, der foreskriver, at søtransportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, når deres fartøjer besejler havnene i den første medlemsstat, skal anvende tjenesteydelser mod vederlag, der udføres af grupper af lokale fortøjningsarbejdere med eksklusive rettigheder. Sådanne bestemmelser er, selv om de udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser

på søtransportområdet, begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed i traktatens artikel 56's forstand.

Sagens omkostninger

62 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale di Genova ved kendelse af 5. juli 1996, for ret:

1) EF-traktatens artikel 30 er ikke til hinder for bestemmelser i en medlemsstat som de i sagen omhandlede, som pålægger søtransportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, hvis fartøjer besejler havnene i den første medlemsstat, at benytte tjenesteydelser, der ydes af grupper af lokale fortøjningsarbejdere med eksklusive rettigheder, idet ydelserne betales med en højere takst end den faktiske omkostning ved den præsterede tjenesteydelse.

2) De kombinerede bestemmelser i EF-traktatens artikel 5, 85, 86 og artikel 90, stk. 1, er ikke til hinder for bestemmelser i en medlemsstat som de foreliggende,

— der tildeler virksomheder etableret i denne stat eneret til at udføre fortøjningstjeneste

— som stiller krav om anvendelse af nævnte tjeneste til en pris, der, ud over den faktiske omkostning ved tjenesteydelserne, omfatter det tillæg, der følger af opretholdelsen af en fuldstændig fortøjningstjeneste

— der fastsætter forskellige takster fra havn til havn for at tage hensyn til disses særlige kendetegn.

3) Bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet og traktatens artikel 59 er ikke til hinder for bestemmelser i en medlemsstat som de i sagen omhandlede, der foreskriver, at søtransportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, når deres fartøjer besejler havnene i den første medlemsstat, skal anvende de tjenesteydelser mod vederlag, der udføres af grupper af lokale fortøjningsarbejdere med eksklusive rettigheder. Sådanne bestemmelser er, selv om de udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet, begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed i EF-traktatens artikel 56's forstand.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. juni 1998.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling