DOMSTOLENS KENDELSE (Første Afdeling)
8. oktober 2002 *

I sag C-190/02,

angående en anmodning, som Giudice di pace di Genova-Voltri (Italien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Viacom Outdoor Srl

mod

Giotto Immobilier SARL,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2 EF, artikel 3, stk. 1, litra a), b) og c), EF, artikel 23 EF, artikel 27, litra a), b) og d), EF, artikel 31, stk. 1 og 3, EF, artikel 49 EF, 50 EF, 81 EF, 82 EF, 86 EF og 87 EF,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne P. Jann og A. Rosas (refererende dommer),

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved kendelse af 9. april 2002, indgået til Domstolens Justitskontor den 22. maj 2002, har Giudice di pace di Genova-Voltri i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2 EF, artikel 3, stk. 1, litra a), b) og c), EF, artikel 23 EF, artikel 27, litra a), b) og d), EF, artikel 31, stk. 1 og 3, EF, artikel 49 EF, 50 EF, 81 EF, 82 EF, 86 EF og 87 EF.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag, der føres mellem Viacom Outdoor Srl (herefter »Viacom«), der har hjemsted i Milano (Italien), og Giotto Immobilier SARL (herefter »Giotto«), der har hjemsted i Menton (Frankrig).

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Viacom for Giudice di Pace har anlagt sag mod Giotto med påstand om, at Giotto tilpligtes at betale 2 082 235 ITL, dvs. 1 075,38 EUR, for levering af reklameydelser i form af opklæbning af plakater på Genova kommunes område for sagsøgtes regning samt 1 000 000 ITL, dvs. 516,46 EUR, i erstatning.

4 Giotto har bestridt Viacoms krav og nærmere anført, at det beløb, sagsøgte afkræves, omfatter den kommunale afgift på reklame, der udgør 439 385 ITL, dvs. 226,92 EUR, samt afgifter og gebyrer, der er betalt til Genova kommune, og som udgør 277 850 ITL, dvs. 117,67 EUR.

5 Giotto har bl.a. anført, at arten af de beløb, som kræves betalt ud over prisen for ydelsen, ikke var udtrykkeligt angivet i kontrakten, og Giotto kunne ikke være vidende om dem, idet der i Frankrig hverken findes afgifter på reklame eller gebyrer for opklæbning, og de øvrige afgifter, der skal betales til kommunerne, findes heller ikke.

6 Giotto har desuden anført, at de italienske bestemmelser, der gælder på området, navnlig lovdekret nr. 507 af 15. november 1993, som ændret, samt de dermed forbundne bestemmelser og efterfølgende bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i ovennævnte dekret og vedtaget af de italienske kommuner, herunder af Genova kommune, hvor forpligtelsen er opstået, ikke er forenelige med visse bestemmelser i EF-traktaten.

7 Ifølge Giotto er de italienske bestemmelser således i åbenbar strid med artikel 49 EF og 50 EF, da der herved pålægges restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet.

8 Giotto er endvidere af den opfattelse, at lovdekret nr. 507/93, som ændret, samt de kommunale forskrifter, der er udstedt til gennemførelse af ovennævnte bestemmelser, ligeledes er i strid med konkurrencereglerne i artikel 81 EF, 82 EF, 86 EF og 87 EF.

9 Ifølge Giotto finder begrebet offentlig virksomhed, således som dette kan udledes af fællesskabsretten, anvendelse på den virksomhed, som kommunerne udfører i forbindelse med opklæbning. Den italienske lovgivning er derfor i strid med artikel 81 EF og 82 EF, for så vidt som den fordrejer de normale konkurrencevilkår, idet den begunstiger misbrug af den dominerende stilling, som kommunerne indtager i forbindelse med udøvelsen af denne økonomiske virksomhed. Lovgivningen er endvidere i strid med artikel 86 EF, idet kommunerne indrømmes særlige og eksklusive rettigheder i strid med traktatens bestemmelser.

10 Giotto har ligeledes gjort gældende, at den lov, der i Italien omhandler den kommunale afgift på reklame og gebyrerne for offentlig opklæbning, er i strid med artikel 87 EF, idet den italienske stat i kraft af den nævnte afgift samt de andre afgifter og gebyrer, der omhandles i hovedsagen, på fordrejet måde finansierer den kommunale virksomhed, uanset at den pågældende virksomhed forvaltes direkte af de hertil oprettede kontorer.

11 Giudice di pace er i øvrigt i tvivl om, hvorvidt artikel 2 EF, artikel 3, stk. 1, litra a), b) og c), EF, artikel 23 EF, artikel 27, litra a), b) og d), EF og artikel 31, stk. 1 og 3, EF er til hinder for den i hovedsagen omtvistede italienske lovgivning,

hvorved varer pålægges en afgift af fiskal karakter — hvilket også gør sig gældende for så vidt angår den del, der er defineret som gebyrer — når disse varer med den nødvendige reklame er færdige til at blive udbudt til salg på det italienske område, hvorimod denne afgift ikke pålægges italienske varer, der bringes på markedet i resten af Fællesskabets område.

12 Det er på denne baggrund, at Giudice di pace di Genova-Voltri har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Tilsidesættelse af artikel 49 EF og 50 EF

Det ønskes oplyst, om den korrekte fortolkning af artikel 49 EF og 50 EF er til hinder for den lov fra den italienske stat, som indfører, fastsætter og regulerer afgiften på reklame og gebyrerne for opklæbning, idet den forbeholder forvaltningen af ordningen for de italienske kommuner, og om begrebet udveksling af tjenesteydelser, således som dette er fastsat i ovennævnte artikel 50 EF, omfatter den virksomhed, der udføres af de kommunale myndigheder eller af organer, som forestår forvaltningen af den pågældende økonomiske virksomhed.

Det ønskes ligeledes oplyst, om det forhold, at der i de øvrige medlemsstater ikke findes bestemmelser svarende til ovennævnte italienske bestemmelser, i lyset af fortolkningen af ovennævnte bestemmelser i traktaten må anses for en hindring for den konkrete og reelle frihed til at udveksle tjenesteydelser inden for Fællesskabet. Hindres den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EF

a) derved, at der findes en afgift som den, der omtvistes i den foreliggende sag

b) derved, at der kræves særlige tilladelser, der skal godkendes af udvalg, hvor det udelukkende er de medlemmer, der er ansat af kommunen, der har stemmeret, men ikke de dele af erhvervslivet, der anmodes om at udpege deres egne repræsentanter, som således ikke har stemmeret

c) som følge af restriktioner og begrænsninger af de områder, hvor den pågældende virksomhed udøves, og af, at der skal betales afgifter og gebyrer, selv om opklæbningen foretages på steder, som ejes af private?

2) Tilsidesættelse af artikel 81 EF, 82 EF, 86 EF og 87 EF

Det ønskes oplyst, om ovennævnte artikler skal fortolkes således, at de er til hinder for en ordning, som fastsætter en afgift på reklame i det fri eller et gebyr for offentlig opklæbning til fordel for de kommuner, på hvis område de pågældende former for økonomisk virksomhed udøves, og hvorefter kommunerne har eneret til at udøve den virksomhed, der består i opklæbning af reklameplakater, og således i sidste instans på fordrejet måde finansierer den kommunale reklamevirksomhed. Det synes således at følge af de gældende italienske bestemmelser, at de italienske kommuner under udøvelsen af den virksomhed, der består i opklæbning, indtager en dominerende stilling på markedet for reklame på det nationale område, idet de unddrager sig den frie konkurrence. Ved at indrømme kommunerne og de offentlige kommunale opklæbningsvirksomheder særlige og eksklusive rettigheder i et omfang, der er i strid med fællesskabsbestemmelserne, tilsidesætter den italienske stat muligvis artikel 86 EF. Eftersom den pågældende tjenesteydelse desuden ikke udgør en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og den væsentlige opgave i samfundets interesse, der udgøres af de funktioner, der er overdraget kommunerne, ikke kan bestå i at udøve en økonomisk virksomhed som f.eks. opklæbning af reklameplakater, hvilket klart er en erhvervsmæssig virksomhed, ønskes det oplyst, hvorledes artikel 87 EF korrekt skal fortolkes i relation til de i bestemmelsen fastsatte

undtagelser, og om de betingelser og nærmere omstændigheder, der er fastsat i de omhandlede italienske bestemmelser, kan antages at være lovlige undtagelser fra EF-traktaten, også i lyset af Domstolens dom af 20. marts 1985, sag 41/83 [Italien mod Kommissionen, Sml. s. 873], hvori Domstolen udtalte, at »en medlemsstat, som har overdraget udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse til en virksomhed, ikke frit kan bestemme, hvorledes traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF), skal anvendes. I henhold til artikel 90, stk. 3 (nu artikel 86, stk. 3, EF), har Kommissionen nemlig på dette område tilsynsret under Domstolens kontrol«.

3) Tilsidesættelse af artikel 2 EF, artikel 3, stk. 1, litra a), b) og c), EF, artikel 23 EF, artikel 27, litra a), b) og d), EF og artikel 31, stk. 1 og 3, EF

Det ønskes oplyst, om ovennævnte artikler kan fortolkes således, at de er til hinder for en lov i en medlemsstat — konkret Italien — som fastsætter en afgift på reklame og gebyrer for offentlig opklæbning, herunder ovennævnte afgift, til fordel for kommuner, som har eneret på at foretage opklæbningen?«

Domstolens bemærkninger

13 Det er vigtigt at undersøge, om kendelsen om præjudiciel afgørelse indeholder de oplysninger, som er nødvendige for, at Domstolen — efter at have hørt de interesserede parter, der nævnes i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen — kan foretage en fortolkning af fællesskabsretten, der er anvendelig for den forelæggende ret.

14 Det bemærkes i den forbindelse, at de i forelæggelsesbeslutningerne givne oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen (kendelse af 2.3.1999, sag C-422/98, Colonia Versicherung m.fl., Sml. I, s. 1279, præmis 5). Det påhviler Domstolen at overvåge, at denne mulighed bevares, når henses til, at det i henhold til ovennævnte bestemmelse kun er forelæggelsesbeslutningerne, der meddeles de pågældende parter (dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 6, kendelse af 13.3.1996, sag C-326/95, Banco de Fomento e Exterior, Sml. I, s. 1385, præmis 7, dom af 13.4.2000, sag C-176/96, Lehtonen og Castors Braine, Sml. I, s. 2681, præmis 23, og kendelse af 28.6.2000, sag C-116/00, Laguillaumie, Sml. I, s. 4979, præmis 14).

15 Det følger af fast retspraksis, at det for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i alt fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6, kendelse af 19.3.1993, sag C-157/92, Banchero, Sml. I, s. 1085, præmis 4, af 30.4.1998, forenede sager C-128/97 og C-137/97, Testa og Modesti, Sml. I, s. 2181, præmis 5, af 8.7.1998, sag C-9/98, Agostini, Sml. I, s. 4261, præmis 4, kendelsen i sagen Colonia Versicherung m.fl., præmis 4, Lehtonen og Castors Braine-dommen, præmis 22, og Laguillaumie-kendelsen, præmis 15).

16 Domstolen har endvidere understreget nødvendigheden af, at den nationale ret angiver de nøjagtige grunde til, at den har rejst spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål (kendelse af 25.6.1996, sag C-101/96, Italia Testa, Sml. I, s. 3081, præmis 6, Testa og Modesti-dommen, præmis 15, og Agostini-dommen, præmis 6). Domstolen har endvidere udtalt, at det er nødvendigt, at den

nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for udvælgelsen af de fællesskabsbestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter rettens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen (kendelse af 7.4.1995, sag C-167/94, Grau Gomis m.fl., Sml. I, s. 1023, præmis 9).

17 Det må imidlertid konstateres, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger af en sådan art, at de opfylder disse krav.

18 De forhold, som skulle kunne udgøre told eller afgifter med tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 23 EF, restriktioner som omhandlet i artikel 49 EF, misbrug af en dominerende stilling som omhandlet i artikel 82 EF og 86 EF eller statsstøtte som omhandlet i artikel 87 EF, betegnes af den forelæggende ret som »kommunal afgift på reklame« og »afgifter og gebyrer«, der er betalt til Genova kommune. Der er imidlertid ikke anført nogen oplysninger om betingelserne for betaling af disse kommunale afgifter samt andre afgifter og gebyrer.

19 Som følge af den upræcise beskrivelse af de faktiske omstændigheder, der har udløst afgiften, er det således ikke muligt at fastslå, om den opkræves i forbindelse med en vares passage af en grænse mellem medlemsstater, hvilket er en betingelse for, at artikel 23 EF finder anvendelse, eller om den kan hindre eller medføre større ulemper for en tjenesteyders virksomhed eller en modtager af sådanne tjenesteydelser, der er etableret i en anden medlemsstat end i Italien (jf., for så vidt angår forskelsbehandling over for en tjenesteyder, dom af 29.11.2001, sag C-17/01, De Coster, Sml. I, s. 9445, præmis 35).

20 Endvidere er de manglende oplysninger om, hvem der er rette debitor for disse beløb, ensbetydende med, at det ikke er muligt at bestemme, hvilken erhvervsdrivende der vil kunne hindres i at præstere tjenesteydelser eller i at få adgang til

en sådan ydelse. Den manglende beskrivelse af den almindelige sammenhæng, som den omtvistede lovgivning indgår i, gør det heller ikke muligt at fremkomme med hensigtsmæssige bemærkninger om, hvorvidt der findes et tvingende hensyn af almen interesse, der eksempelvis kan være af finansiel, byplanmæssig eller anden karakter, og som kan berettige den hævdede hindring.

21 For så vidt angår anvendelsen af konkurrencereglerne gør de manglende oplysninger om sammensætningen og finansieringen af den enhed, der ved loven er pålagt at administrere reklameopsætningen i kommunerne, det navnlig ikke muligt navnlig at efterprøve for det første, om der er tale om en »virksomhed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i de fællesskabsbestemmelser, der finder anvendelse på konkurrenceområdet, for det andet, om denne enhed, som den forelæggende ret har anført, ikke udgør »tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse« som omhandlet i artikel 86 EF, for det tredje, om de takster, der opkræves, kan udgøre misbrug af en dominerende stilling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 82 EF (jf. i denne forbindelse dom af 10.12.1991, sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Sml. I, s. 5889, præmis 16-20), og endelig for det fjerde, om enhedens finansiering er i strid med de fællesskabsretlige regler, der finder anvendelse inden for statsstøtteområdet (jf. i denne forbindelse dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 58-62).

22 I mangel af tilstrækkelige oplysninger er det ikke muligt at fastslå, hvilket konkret fortolkningsspørgsmål de enkelte fællesskabsretlige bestemmelser, som der anmodes om en fortolkning af, kunne give anledning til. Kravet om en præcisering af den faktiske og retlige sammenhæng er imidlertid af særlig betydning inden for konkurrenceområdet, der er karakteriseret ved komplekse faktiske og retlige forhold (Banchero-kendelsen, præmis 5, Lehtonen og Castors Braine-dommen, præmis 22, og Laguillaumie-kendelsen, præmis 19).

23 Den forelæggende ret har ganske vist bilagt kendelsen diverse processuelle dokumenter og navnlig en række lovgivningsmæssige og administrative tekster vedrørende opklæbning af reklamer.

24 Det bemærkes imidlertid, at det påhviler den forelæggende ret i selve anmodningen om præjudiciel afgørelse at redegøre for den faktiske og retlige baggrund for tvisten i hovedsagen, grundene til, at den anmoder om en fortolkning af visse fællesskabsretlige bestemmelser, og den forbindelse, som efter rettens opfattelse findes mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der er anvendelig i den foreliggende sag (Laguillaumie-kendelsen, præmis 23).

25 Det er forelæggelsesbeslutningen, der udgør grundlaget for sagens behandling ved Domstolen. Som anført i denne kendelses præmis 14, er det i øvrigt kun denne beslutning, der i overensstemmelse med artikel 20 i EF-statutten for Domstolen meddeles de interesserede parter, særligt medlemsstaterne, sammen med en oversættelse til det officielle sprog i hver medlemsstat (Laguillaumie-kendelsen, præmis 24).

26 Det må herefter i henhold til procesreglementets artikel 92 og artikel 103, stk. 1, fastslås, at det er åbenbart, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, må afvises.

Sagens omkostninger

27 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.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

Den anmodning om præjudiciel afgørelse, som er indgivet af Giudice di pace di Genova-Voltri ved kendelse af 9. april 2002, afvises.

Således bestemt i Luxembourg den 8. oktober 2002.

R. Grass

Justitssekretær

M. Wathelet

Formand for Første Afdeling