



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

6. februar 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 52 TEUF og 56 TEUF — fri udveksling af tjenesteydelser — udstedelse af et fritidssejlerbevis — krav om bopæl i den udstedende medlemsstat — restriktion for statsborgere i andre medlemsstater — bevarelse af sikkerheden til søs — den offentlige orden«

I sag C-509/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Central Administrativo Norte (Portugal) ved afgørelse af 5. juli 2012, indgæet til Domstolen den 9. november 2012, i sagen:

Instituto Português e dos Transportes Marítimos (IPTM)

mod

Navileme – Consultadoria Náutica Lda,

Nautizende – Consultadoria Náutica Lda,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, P. Portugal, M. Moreno og E. Gonçalves, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe og P. Guerra e Andrade, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: portugisisk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører i det væsentlige fortolkningen af artikel 52 TEUF og 56 TEUF.
- 2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem Instituto Português e dos Transportes Marítimos (IPTM) og skolerne Navileme – Consultadoria Náutica Lda (herefter »Navileme«) og Nautizende – Consultadoria Náutica Lda (herefter »Nautizende«) vedrørende IPTM's afslag på at tillade EU-borgere, som ikke har bopæl i Portugal, at få adgang til prøven med henblik på at opnå fritidssejlerbevis (herefter »sejlerbevis«).

Portugisisk ret

- 3 Artikel 29, stk. 1, i Regulamento da Náutica de Recreio, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/2004 (bekendtgørelse om fritidssejlads godkendt ved lovdekret nr. 124/2004) af 25. maj 2004 (*Diário da República* I, serie A, nr. 122, af 25.5.2004, herefter »RNR«) bestemmer:

»Med forbehold for bestemmelserne i følgende artikel udstedes [sejlerbeviser] af IPTM til personer, der har bopæl på det nationale område, og som fremlægger dokumentation for succesfuld deltagelse i et kursus med henblik på opnåelse heraf, under de i artikel 35 fastsatte betingelser [...]«

Tvistens i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 4 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Navileme og Nautizende har anlagt sag ved Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto mod IPTM, der er det organ, der i Portugal har ansvar for at afholde prøver og udstede sejlerbeviser. Disse to sejlerekskoler har sæde i Portugal, og deres formål er bl.a. at sikre den obligatoriske undervisning af de kandidater, der ønsker at gå til prøve med henblik på at opnå et sådant bevis. Ifølge skolerne afviste IPTM fra december 2004 at give elever fra de pågældende skoler, som ikke havde bopæl i Portugal, adgang til at gå til prøve for at opnå beviset med den begrundelse, at de ikke opfyldte betingelserne i artikel 29, stk. 1, i RNR. Det er ubestridt, at ikke-bosiddende havde adgang til at gå til denne prøve før ikrafttrædelsen af RNR.
- 5 Navileme og Nautizende har gjort gældende, at bopælskravet i artikel 29, stk. 1, i RNR hverken er i overensstemmelse med EU-retten eller Domstolens praksis, hvorefter restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er begrundet i nationalitet og i bopæl, er forbudte. Denne betingelse ville begrænse elevernes frie adgang til at tage til andre medlemsstater end deres bopælsstat, i dette tilfælde Portugal, for at modtage uddannelsesydelser med henblik på forberedelse af den prøve, der skal bestås for at få sejlerbevis. De har gjort gældende, at denne restriktion formindsker antallet af elever, der indskrives sig til deres kurser. Ifølge Navileme og Nautizende kan en sådan restriktion ikke begrundes i lyset af EUF-traktaten.
- 6 På grundlag af denne argumentation anmodede Navileme og Nautizende Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto dels at pålægge IPTM at betale erstatning til skolerne, dels at pålægge IPTM at lade EU-borgere, der ikke har bopæl i Portugal, få adgang til prøven for at opnå sejlerbevis og i tilfælde af, at denne prøve bestås, at give disse borgere tilladelse til at føre de fartøjer, der svarer til det opnåede bevis. Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto gav skolerne medhold.
- 7 IPTM appellerede dommen til den forelæggende ret.

- 8 På denne baggrund har Tribunal Central Administrativo Norte besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EU-retten, henset til princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem statsborgere i en medlemsstat og statsborgere i en anden medlemsstat (artikel 18 TEUF), henset til den frie bevægelighed for personer inden for [Unionen] og undtagelserne hertil (artikel 45, stk. 3, TEUF), og henset til den frie udveksling af tjenesteydelser og de begrænsninger heraf, der er mulige (artikel 52 TEUF og artikel 62 TEUF), fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, der indeholder et krav om bopæl på det pågældende nationale område for at kunne få udstedt [sejlerbevis]?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 9 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 52 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger et krav om bopæl på det nationale område for EU-borgere, der ønsker at få udstedt et sejlerbevis i denne medlemsstat.
- 10 Det skal indledningsvist bemærkes, at for det første kan retten til fri udveksling af tjenesteydelser påberåbes af en virksomhed over for den stat, hvor den er etableret, når tjenesteydelserne præsteres til modtagere, der er etableret i en anden medlemsstat, og for det andet indebærer denne ret, at modtagere af tjenesteydelser frit kan rejse ind i en anden medlemsstat for dér at oppebære en tjenesteydelse uden at blive hindret af restriktioner (jf. bl.a. dom af 29.4.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis).
- 11 På samme måde skal personer etableret i en medlemsstat, der som turister eller i forbindelse med studier rejser til en anden medlemsstat, anses for at være modtagere af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF's forstand (jf. dom af 15.6.2010, sag C-211/08, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5267, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 12 I en sag som den i hovedsagen omhandlede finder bestemmelserne vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF – 62 TEUF følgelig anvendelse dels på levering af uddannelsesydelser med henblik på opnåelse af sejlerbevis udbudt af sejlerekskoler såsom Navileme og Nautizende til elever fra andre medlemsstater, som ikke har bopæl i Portugal, og som ønsker at opnå deres sejlerbevis i denne medlemsstat, dels på opnåelsen af disse ydelser for de pågældende elever.
- 13 Det skal således bemærkes, at en bestemmelse i national ret, som den i hovedsagen omhandlede, der begrænser udstedelsen af sejlerbeviser til personer med bopæl i den pågældende medlemsstat, således tilsidesætter forbuddet i artikel 56, stk. 1, TEUF mod restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 14 Selv om en sådan bestemmelse i portugisisk ret finder anvendelse uden forskel på egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater og således ikke tager udgangspunkt i nationaliteten for de kandidater, der ønsker at opnå sejlerbevis, er det afgørende kriterium imidlertid deres bopæl. Det følger af fast retspraksis, at ved en national bestemmelse, der fastsætter et kriterium om sondring på grundlag af bopæl, er der risiko for, at dette navnlig rammer borgere fra andre medlemsstater, for så vidt som ikke-bosiddende personer som oftest er statsborgere i andre stater (jf. i denne retning dom af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 29, Ciola-dommen, præmis 14, og dom af 25.1.2011, sag C-382/08, Neukirchinger, Sml. I, s. 139, præmis 34).

- 15 Den i hovedsagen omhandlede lovgivning kan således berøre visse modtagere af de pågældende tjenesteydelser, nemlig elever, der ikke har bopæl i Portugal, som har fulgt uddannelse udbudt af Navileme og Nautizende, og som i kraft af denne undervisning efterfølgende ønsker at opnå deres sejlerbevis i Portugal.
- 16 Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning skaber ligeledes en hindring for den frie levering af ydelser i form af den sejleruddannelse, som skoler såsom Navileme og Nautizende leverer, idet elever, der ikke har bopæl i Portugal, ikke vil være interesserede i deres uddannelser, idet disse elever ikke efterfølgende kan opnå et sejlerbevis.
- 17 Det følger heraf, at en sådan national lovgivning, som for det første medfører, at EU-borgere, der ikke har bopæl i Portugal, afholdes fra at tage til denne medlemsstat for der at følge en uddannelse med henblik på opnåelse af et sejlerbevis udstedt af denne medlemsstat, og for det andet betyder, at tjenester leveret af sejlere til elever, der ikke har bopæl i Portugal, gøres mindre attraktive, idet disse elever hverken kan gå til prøve med henblik på at opnå et sejlerbevis i denne medlemsstat eller få udstedt et sådant bevis, udgør en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 56, stk. 1, TEUF.
- 18 Det skal herefter undersøges, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede restriktion kan tillades som en undtagelsesforanstaltning, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 52 TEUF – som finder anvendelse i medfør af artikel 62 TEUF – eller under henvisning til Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn (jf. dom af 12.7.2012, sag C-176/11, HIT og HIT LARIX, ECLI:EU:C:2012:454, præmis 20). Hertil kræves desuden, at anvendelsen af en sådan foranstaltning skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (jf. dom af 13.12.2012, sag C-379/11, Caves Krier ECLI:EU:C:2012:798, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 Den portugisiske regering har i denne forbindelse gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede restriktion er nødvendig af hensyn til den offentlige orden, nemlig nødvendigheden for denne medlemsstat af at sikre et højt sikkerhedsniveau til søs, hvilket bl.a. kræver, at der sikres en effektiv kontrol med indehaverne af sejlerbevis. Bopælskravet, som er fastsat i national lovgivning, er afgørende til dette formål. Regeringen har i øvrigt anført, at afledt EU-ret selv anerkender princippet om pålæggelse af et bopælskrav, idet den i denne forbindelse har henvist til artikel 7, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 91/439/EØF af 29. juli 1991 om kørekort (EFT L 237, s. 1).
- 20 Det er ubestridt, at formål som sikkerhed og den offentlige orden, som udtrykkeligt er nævnt i artikel 52 TEUF, og som den portugisiske regering har henvist til, udgør legitime formål, som i princippet kan begrunde en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser. I modsætning til hvad denne regering har anført, kan det i hovedsagen omhandlede bopælskrav imidlertid ikke begrundes med dette formål. At bringe en sådan begrundelse i anvendelse forudsætter således, at der foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse (jf. dom af 21.1.2010, sag C-546/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 439, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis). Den portugisiske regering har imidlertid ikke på nogen måde hævdet, at disse omstændigheder er godtgjort i det foreliggende tilfælde.
- 21 Det bemærkes i øvrigt, at en betingelse som det i hovedsagen omhandlede bopælskrav, som ikke har nogen forbindelse med den fulgte undervisning eller sejlerevne, ikke i sig selv er egnet til at bidrage til at nå det fulgte formål, nemlig at sikre sikkerheden til søs.
- 22 I modsætning til hvad den portugisiske regering har gjort gældende, er det endvidere uden betydning, at artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 91/439, og nu artikel 7, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort (EUT L 403, s. 18), alene tillader udstedelse af europæisk kørekort til ansøgere, der har sin sædvanlige bopæl i den medlemsstat, der udsteder kørekortet, eller fremlægger bevis for at have været studerende dér i mindst seks måneder.

Til forskel fra den i hovedsagen omhandlede situation fastlægger bopælskravet i disse direktiver således på et harmoniseret EU-retligt område hver medlemsstats kompetence vedrørende udstedelse af europæiske kørekort.

- 23 Formålet med at sikre et bedre sikkerhedsniveau til søs kan under alle omstændigheder opnås ved foranstaltninger, der er mindre restriktive i forhold til den frie udveksling af tjenesteydelser, bl.a. ved at fastsætte et højt niveau for grænsen for at bestå prøven med henblik på opnåelse af et sejlerbevis.
- 24 Det forelagte spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 52 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger et krav om bopæl på det nationale område for EU-borgere, der ønsker at få udstedt et sejlerbevis i denne medlemsstat.

Sagens omkostninger

- 25 Da sagens behandling 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 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 (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 52 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger et krav om bopæl på det nationale område for EU-borgere, der ønsker at få udstedt et fritidssejlerbevis i denne medlemsstat.

Underskrifter