



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 6 februari 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Artiklarna 52 FEUF och 56 FEUF — Frihet att tillhandahålla tjänster — Utfärdande av behörighetsbevis för förande av fritidsbåt — Krav på bosättning i det land som utfärdar behörighetsbeviset — Inskränkning för de personer som inte är bosatta i landet — Upprätthållande av sjösäkerheten — Allmän ordning”

I mål C-509/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Central Administrativo Norte (Portugal) genom beslut av den 5 juli 2012, som inkom till domstolen den 9 november 2012, i målet

Instituto Português e dos Transportes Marítimos (IPTM)

mot

Navileme – Consultadoria Náutica, Lda,

Nautizende – Consultadoria Náutica, Lda,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (referent), C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, P. Portugal, M. Moreno och E. Gonçalves, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Tserepa-Lacombe och P. Guerra e Andrade, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 52 FEUF och 56 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Instituto Português e dos Transportes Marítimos (IPTM) och skolorna Navileme – Consultadoria Náutica, Lda (nedan kallad Navileme) och Nautizende – Consultadoria Náutica, Lda (nedan kallad Nautizende). Målet rör IPTM:s beslut att neka unionsmedborgare som inte är bosatta i Portugal rätten att genomgå det prov som måste avläggas för att erhålla behörighetsbevis för förande av fritidsbåt (nedan kallat behörighetsbevis).

Portugisisk rätt

- 3 I artikel 29.1 i förordningen om fritidssjöfart, som antagits genom lagdekret nr 124/2004 av den 25 maj 2004 (Regulamento da Náutica de Recreio, aprovado pelo Decreto-Lei nr 124/2004) (*Diário da República* I, serie-A, nr°122, av den 25 maj 2004, nedan kallad RNR) föreskrivs följande:

”Behörighetsbevis utfärdas, med förbehåll för vad som föreskrivs i följande artikel, av IPTM till de personer som är bosatta i Portugal och som kan uppvisa ett intyg på att de genomgått och blivit godkända i den utbildning som krävs för behörighetsbevis, i enlighet med villkoren i artikel 35. ...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 4 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Navileme och Nautizende väckte talan vid Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto mot IPTM, det organ i Portugal som ansvarar för att anordna prov och utfärda behörighetsbevis. De två seglingsskolorna har sitt säte i Portugal och deras verksamhetsföremål är bland annat att tillhandahålla de kandidater som vill delta i behörighetsbevisprovet med den obligatoriska utbildningen. IPTM har, enligt skolorna, från december månad 2004 nekat de elever vid skolorna som inte var bosatta i Portugal rätten att delta i provet på grund av att de inte uppfyllde de villkor som föreskrivs i artikel 29.1 RNR. Det är utrett att personer som inte är bosatta i landet kunde delta i provet innan RNR trädde i kraft.
- 5 Navileme och Nautizende gjorde gällande att bosättningskravet i artikel 29.1 RNR är oförenligt med unionsrätten och EU-domstolens rättspraxis, som förbjuder inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster på grund av nationalitet och bosättning. Kravet innebär en inskränkning i elevernas frihet att resa till andra medlemsstater än sin bosättningsstat, i förevarande fall Portugal, för att genomgå utbildning i syfte att förbereda sig inför behörighetsbevisprovet. Navileme och Nautizende gjorde gällande att inskränkningen minskar det antal studenter som är inskrivna på utbildningarna. En sådan inskränkning är enligt Navileme och Nautizende inte motiverad mot bakgrund av EUF-fördraget.
- 6 Det är på grundval av det argumentet som Navileme och Nautizende yrkade att Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto dels skulle förplikta IPTM att betala skadestånd till dem, dels ålägga IPTM att låta unionsmedborgare som inte är bosatta i Portugal delta i behörighetsbevisprovet och ge de som godkänts på provet behörighet att framföra de båtar som behörighetsbeviset avser. Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto biföll deras talan.
- 7 IPTM överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen.

- 8 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Central Administrativo Norte att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Mot bakgrund av det principiella förbudet mot diskriminering mellan medborgare i en medlemsstat och ... medborgare i en annan medlemsstat (artikel 18 FEUF), av den fria rörligheten för personer i ... unionen och undantagen från den (artikel 45.3 FEUF) och mot bakgrund av friheten att tillhandahålla tjänster och eventuella inskränkningar därav (artiklarna 52 FEUF och 62 FEUF), ska unionsrätten tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att en person ska vara bosatt i den berörda medlemsstaten för att kunna erhålla [behörighetsbevis]?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 9 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 52 FEUF och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är fråga i det nationella målet, som föreskriver att de unionsmedborgare som vill erhålla ett behörighetsbevis från den berörda medlemsstaten ska vara bosatta i landet.
- 10 EU-domstolen erinrar inledningsvis om att ett företag kan åberopa rätten att fritt tillhandahålla tjänster gentemot den medlemsstat där företaget är etablerat, när tjänsterna utförs åt mottagare som är etablerade i en annan medlemsstat. Denna rätt inbegriper även tjänstemottagarnas frihet att bege sig till en annan medlemsstat för att där mottaga en tjänst utan att hindras av restriktioner (se, bland annat, dom av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola, REG 1999, s. I-2517, punkt 11 och där angiven rättspraxis).
- 11 Även de som är bosatta i en medlemsstat och som beger sig till en annan medlemsstat som turister eller för studier ska betraktas som tjänstemottagare i den mening som avses i artikel 56 FEUF (se dom av den 15 juni 2010 i mål C-211/08, kommissionen mot Spanien, REU 2010, s. I-5267, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 12 I ett sådant mål som det nationella målet är således bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster i artiklarna 56 FEUF–62 FEUF tillämpliga dels på seglingsskolors (såsom Navileme och Nautizende) tillhandahållande av utbildning till elever från andra medlemsstater som inte är bosatta i Portugal och som vill erhålla sitt behörighetsbevis där, dels på elevernas mottagande av dessa tjänster.
- 13 Det kan konstateras att en nationell bestämmelse såsom den här aktuella, som innebär att det endast är de som är bosatta i medlemsstaten som kan erhålla behörighetsbevis, åsidosätter det i artikel 56.1 FEUF föreskrivna förbudet mot inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster.
- 14 Även om en sådan portugisisk bestämmelse är tillämplig på medborgare och icke-medborgare utan åtskillnad och således inte grundas på vilken nationalitet de personer har som vill få behörighetsbevis, är dock det avgörande kriteriet var dessa personer är bosatta. Det framgår av fast rättspraxis att en nationell bestämmelse som föreskriver en åtskillnad grundad på bosättningskriteriet riskerar att i första hand missgynna medborgare i andra medlemsstater. Personer som inte är bosatta i medlemsstaten är nämligen som regel inte heller medborgare i medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 maj 1998 i mål C-350/96, Clean Car Autoservice, REG 1998, s. I-2521, punkt 29, domen i det ovannämnda målet Ciola, punkt 14, och dom av den 25 januari 2011 i mål C-382/08, Neukirchinger, REU 2011, s. I-139, punkt 34).
- 15 Den här aktuella lagstiftningen kan således påverka vissa av de berörda tjänstemottagarna, det vill säga de elever som inte är bosatta i Portugal och som har genomgått en utbildning anordnad av Navileme eller Nautizende och som därefter vill erhålla behörighetsbevis i Portugal.

- 16 Lagstiftningen ger dessutom upphov till ett hinder för friheten att tillhandahålla utbildningstjänster för sjöfart som anordnas av skolor såsom Navileme och Nautizende. De elever som inte är bosatta i Portugal kan nämligen inte vara intresserade av deras utbildningar då de inte kan erhålla något behörighetsbevis efteråt.
- 17 En sådan nationell lagstiftning – som dels får till följd att de unionsmedborgare som inte bor i Portugal avhålls från att resa dit för att genomgå en utbildning i syfte att erhålla ett behörighetsbevis som utfärdas av den medlemsstaten, och dels gör de tjänster som tillhandahålls av seglingsskolorna till elever som inte är bosatta i Portugal mindre attraktiva, eftersom eleverna inte får delta i behörighetsbevisprovet i medlemsstaten och inte heller kan erhålla något sådant bevis – utgör således en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 56.1 FEUF.
- 18 EU-domstolen kommer därefter att pröva om den här aktuella inskränkningen kan tillåtas enligt de undantag som uttryckligen föreskrivs i artikel 52 FEUF, som är tillämplig i målet enligt artikel 62 FEUF, eller motiveras på grund av tvingande skäl av allmänintresse enligt EU-domstolens praxis (se dom av den 12 juli 2012 i mål C-176/11, HIT och HIT LARIX, punkt 20). Det fordras dock även att tillämpningen av en sådan bestämmelse är ägnad att säkerställa att det återopade målet uppnås och att tillämpningen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 13 december 2012 i mål C-379/11, Caves Krier Frères, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 19 Den portugisiska regeringen har i detta hänseende hävdats att den här aktuella inskränkningen är nödvändig av hänsyn till allmän ordning, då det är nödvändigt för Portugal att säkerställa en hög sjösäkerhetsnivå, vilket bland annat kräver en effektiv kontroll av innehavare av behörighetsbevis. Bosättningskravet som föreskrivs i den nationella lagstiftningen är av grundläggande betydelse för detta ändamål. Regeringen har dessutom – med hänvisning till artikel 7.1 b i rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort (EGT L 237, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 22) – påpekat att unionens sekundärrätt tillåter principen om bosättningskrav.
- 20 Målet om säkerhet och allmän ordning som uttryckligen föreskrivs i artikel 52 FEUF, och vilket den portugisiska regeringen har hänvisat till, utgör visserligen ett legitimt mål som i princip kan motiveras en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. I motsats till vad regeringen har hävdats kan det här aktuella bosättningskravet dock inte motiveras av detta mål. För att inskränkningen ska kunna anses vara motiverad utifrån ett sådant mål, krävs det nämligen att det är fråga om ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse (dom av den 21 januari 2010 i mål C-546/07, kommissionen mot Tyskland, REU 2010, s. I-439, punkt 49 och där angiven rättspraxis). Den portugisiska regeringen har emellertid inte gjort gällande att sådana omständigheter är för handen i förevarande mål.
- 21 Det kan dessutom konstateras att ett krav som det här aktuella bosättningskravet, som inte har något samband med den utbildning som genomgås eller med sjöfartsförmågan, inte i sig självt är ägnat att bidra till det eftersträfvade målet, nämligen att säkerställa sjöfartssäkerheten.
- 22 I motsats till vad den portugisiska regeringen har gjort gällande, saknar det dessutom betydelse att artikel 7.1 b i direktiv 91/439, och numera artikel 7.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort (EUT L 403, s. 18), endast tillåter att gemenskapskörkort utfärdas till de som har sin permanenta bosättningsort inom den berörda medlemsstaten eller som kan visa att de har studerat där i minst sex månader. Till skillnad från det här aktuella nationella målet, fastställer nämligen bosättningskravet i nämnda direktiv varje medlemsstats behörighet vad gäller beviljandet av gemenskapskörkort inom ett harmoniserat område inom unionsrätten.
- 23 Målet att säkerställa en högre sjöfartssäkerhet kan under alla omständigheter uppnås genom åtgärder som inskränker friheten att tillhandahålla tjänster i mindre omfattning, bland annat genom att man fastställer en hög nivå på kraven i behörighetsbevisprovet.

- 24 Tolkningsfrågan ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 52 FEUF och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är fråga i det nationella målet, som föreskriver att de unionsmedborgare som vill erhålla ett behörighetsbevis från den berörda medlemsstaten ska vara bosatta i landet.

Rättegångskostnader

- 25 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artiklarna 52 FEUF och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är fråga i det nationella målet, som föreskriver att de unionsmedborgare som vill erhålla behörighetsbevis för förande av fritidsbåt utfärdad av den berörda medlemsstaten ska vara bosatta i landet.

Underskrifter