



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 10 september 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Fri rörlighet för arbetstagare — Artikel 45.1 och 45.4 FEUF — Begreppet arbetstagare — Anställning i offentlig tjänst — Uppdrag som ordförande för en hamnmyndighet — Medverkan i utövande av offentlig makt — Nationalitetskrav”

I mål C-270/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Italien) genom beslut av den 8 januari 2013, som inkom till domstolen den 17 maj 2013, i målet

Iraklis Haralambidis

mot

Calogero Casilli,

ytterligare deltagare i rättegången:

Autorità Portuale di Brindisi,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione Puglia,

Provincia di Brindisi,

Comune di Brindisi,

Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura di Brindisi,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J. L. da Cruz Vilaça (referent), G. Arestis, J.-C. Bonichot och A. Arabadjiev,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 mars 2014,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Iraklis Haralambidis, genom G. Giacomini, R. Damonte, G. Scuras och G. Demartini, avvocati,
- Calogero Casilli, genom R. Russo, avvocato,
- Autorità Portuale di Brindisi, genom G. Giacomini och R. Damonte, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- Spaniens regering, genom J. García-Valdecasas Dorrego, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom B. Koopman och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara, D. Martin och H. Tserepa-Lacombe, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 5 juni 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 45 FEUF, 49 FEUF och 51 FEUF, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36), samt artiklarna 15 och 21.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan den grekiske medborgaren Iraklis Haralambidis och Calogero Casilli om utnämningen av Iraklis Haralambidis till ordförande för Portuale di Brindisi (hamnmyndigheten i Brindisi).

Italiensk rätt

- 3 I artikel 51 i den italienska konstitutionen föreskrivs att "samtliga medborgare, både män och kvinnor, kan anställas i offentlig tjänst och ha uppdrag som förtroendevalda under lika villkor, i enlighet med de villkor som anges i lag" och vidare att "vad avser anställning i offentlig tjänst och uppdrag som förtroendevald kan i lag italienare som inte tillhör republiken likställas med medborgare".
- 4 Det framgår av beslutet om hänskjutande att med uttrycket "italienare som inte tillhör republiken" avses italienska medborgare med hemvist utomlands.
- 5 I artikel 38.1 och 38.2 i lagstiftningsdekret nr 165 om allmänna bestämmelser för organisationen av arbetet inom den offentliga förvaltningen (decreto legislativo n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) av den 30 mars 2001 (GURI nr 106 av den 9 maj 2001, ordinarie tillägg) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 165/01) föreskrivs följande:

"1. Medborgarna i [Europeiska unionens] medlemsstater kan tillträda anställningar inom den offentliga förvaltningen som inte innebär ett direkt eller indirekt utövande av offentlig makt och som inte har samband med skyddet av nationella intressen.

2. De uppdrag och uppgifter som endast italienska medborgare får utföra, samt de tvingande villkor som gäller för tillgång till uppdrag för de medborgare som avses i punkt 1 ska fastställas av ordföranden för ministerrådet genom dekret”

6 I ministerrådets dekret nr 174 om bestämmelser för tillträde för medborgare i unionens medlemsstater till uppdrag inom offentlig förvaltning (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, n. 174, Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche) av den 7 februari 1994 (GURI Nr 61 av den 15 mars 1994) anges de tjänster och uppdrag som kräver italienskt medborgarskap. Nämda dekret antogs med tillämpning av det dekret som föregick lagstiftningsdekret nr 165/01, nämligen lagstiftningsdekret nr 29 av den 3 februari 1993 (GURI nr 30, av den 6 februari 1993) vars lydelse inte uppvisar några väsentliga skillnader i förhållande till lagstiftningsdekret nr 165/01.

7 I artikel 1.1 b i dekret nr 174 av den 7 februari 1994 föreskrivs följande:

”För följande tjänster inom den offentliga förvaltningen krävs italienskt medborgarskap:

...

b) de högsta förvaltningsuppdragen inom de perifera strukturerna i den offentliga förvaltningen, inbegripet självständiga förvaltningsorgan i de offentliga icke-ekonomiska enheterna i provinser, kommuner och regioner, samt Banca d'Italia”

8 Enligt beslutet om hänskjutande är en hamnmyndighet en särskild typ av offentligt organ, inrättad genom lag nr 84 om ändring av hamnlagstiftningen (Legge 28 gennaio 1994, n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale) av den 28 januari 1994 (GURI nr 28 av den 4 februari 1994, ordinarie tillägg) nedan kallad lag nr 84/94).

9 I artikel 6 i lag nr 84/94 föreskrivs följande:

”1. ... en hamnmyndighet i Brindisi [inrättas] ... som ska ha följande uppgifter:

a) Ledning, programmering, koordinering, främjande och kontroll av hamnoperationer och andra kommersiella och industriella aktiviteter i hamnar, med behörighet att reglera och förordna, inbegripet avseende säkerhet, med hänsyn till risker för olyckor relaterade till sådana aktiviteter och hälsan i arbetet...,

b) Ordinarie och extraordinärt underhåll av gemensamma områden inom hamnområdet ...

c) Tilldelning och kontroll av aktiviteter i syfte att, mot ersättning, tillhandahålla tjänster av allmänintresse till hamnanvändare, vilka inte sammanfaller med de individuella hamnaktiviteter som definieras i dekret av ministern för infrastruktur och transport, och inte står i strikt samband med dessa.

2. Hamnmyndigheten är en offentligrättslig juridisk person och åtnjuter en administrativ självständighet, med förbehåll för bestämmelserna i artikel 12 i samma lag, samt en självständighet med hänsyn till budget och ekonomi, inom de gränser som anges i lagen. Bestämmelserna i lag nr 70 av den 20 mars 1975, i dess ändrade lydelse, är ej tillämpliga på hamnmyndigheten. Detsamma gäller bestämmelserna i lagdekret nr 29 av den 3 februari 1993 i dess ändrade och kompletterade lydelse, med undantag för vad som föreskrivs i artikel 23.2 i samma lag.

3. Hamnmyndighetens tillgångar och ekonomiska ledning regleras av en räkenskapsförordning som har godkänts av transport- och sjöfartsministern, enligt överenskommelse med finansministern. Hamnmyndighetens bokslut ingår i preliminär version som bilaga till beräkningen av transport- och sjöfartsministeriets inkomster och utgifter för det budgetår som följer det år då bokslutet godkändes.

4. Hamnmyndighetens räkenskaper kontrolleras av den italienska revisions-rätten. ...”

10 I artikel 7 i lag nr 84/94 föreskrivs följande:

”...

2. Ersättningar till ... ordförande[n] belastar hamnmyndighetens budget och fastställs av kommittén inom stadgade maximigränser ... genom dekret av transport och sjöfartsministern

3. Transport och sjöfartsministern ska genom dekret återkalla förordnadet för ordföranden och upplösa hamnkommittén om:

a) treårsplanen inte godkänts inom 30 dagar efter det att den frist som anges i artikel 9.3 a löpt ut,

...

c) bokslutet visar ett underskott.”

11 Artikel 8 i lag nr 84/94 har följande lydelse:

«1. Ordföranden för hamnmyndigheten ska utses genom dekret av transport- och sjöfartsministern, efter godkännande av den berörda regionen, från en grupp om tre kvalificerade experter inom området transport och hamnekonomi

2. Ordföranden företräder hamnmyndigheten och förordnas på fyra år. Förordnandet kan förnyas en gång

3. Ordföranden för hamnmyndigheten har följande uppgifter:

a) att inneha ordförandeskapet i hamnkommittén,

b) att till hamnkommittén framlägga den treåriga verksamhetsplanen för antagande,

c) att till hamnkommittén framlägga hamnplaneringen för antagande,

d) att till hamnkommittén framlägga utkast till beslut om den preliminära budgeten med ändringar, balansräkning och generalsekreterarens ersättning, samt införlivandet av personalavtal avseende det tekniska och operativa sekretariatet,

e) att till hamnkommittén föreslå utkast till beslut om de i punkt 6.5 nämnda koncessionsavtalen,

f) att säkerställa samordning av den verksamhet som utövas i hamnen av de olika offentliga myndigheterna, såväl som samordning och kontroll av de aktiviteter som är föremål för licenser och koncessionsavtal, samt hamntjänster, ...

h) att förvalta kustområden och statlig egendom på sjöfartsområdet inom det område där den utövar sin behörighet enligt artikel 6.7 och med stöd av tillämpliga bestämmelser på området, genom att efter hörande av hamnkommittén utöva de uppdrag som föreskrivs i artiklarna 36–55 och 68 i sjöfartslagen samt i reglerna för införlivande av dessa bestämmelser,

- i) att utöva de behörigheter som hamnmyndigheten har enligt artikel 16 och 18 och att, efter att ha hört hamnkommittén, tilldela de tillstånd och koncessionsavtal som föreskrivs i dessa artiklar när dessa har en varaktighet som inte överstiger fyra år och fastställa beloppet för de avgifter som ska erläggas ...,
- l) att främja inrättandet av en fackförening för hamnarbetarna ...,
- m) att säkerställa farbarhet i hamnområdet Vad gäller schaktnings- och underhållsarbeten på havsbotten, sammankalla och leda en konferens med berörda förvaltningar, inom 60 dagar ... vid omedelbara behov och akuta situationer, genom att fatta bindande beslut ...,
- n) att framställa förslag angående avgränsningen av frizoner, efter att ha hört sjöfartsmyndigheten och de berörda lokala förvaltningarna,

n-bis)

att utöva varje annan behörighet som denna lag inte har gett de övriga ledningsorganen inom hamnmyndigheten.”

12 Artikel 12 i lag nr 84/94, som har rubriken ”Övervakning av hamnmyndigheten”, har följande lydelse:

”1. Hamnmyndigheten står under transport- och sjöfartsministerns tillsyn.

2. Ordförandens och hamnkommitténs beslut ska underställas övervakningskommittén för godkännande när de avser

- a) godkännande av preliminär budget, eventuella ändringar av denna och balansräkningen,
- b) rekrytering av sekretariatet för teknisk och operativ personal.”

13 Artikel 18 i lag nr 84/94, till vilken bestämmelse artikel 8.3 i) i samma lag hänvisar, rör ”koncessioner för hamnar och kustområden”. Där i förskrivs att det ankommer på hamnmyndigheten att meddela sådana koncessioner till företag som har tillstånd att bedriva hamntjänster och/eller hamnverksamhet. I nämnda artikel stadgas vidare att även genomförande och ledning av arbeten som har samband med hamnverksamhet och sjöfart inom hamnen ska vara föremål för koncessioner som hamnmyndigheten ska tilldela.

14 Det framgår av den italienska regeringens svar på domstolens skriftliga frågor att ordföranden för hamnmyndigheten är den administrativa myndighet som ska utöva de uppgifter som anges i artikel 54 i sjölagen (Codice della Navigazione, approvato con R. D. 30 marzo 1942, n. 327, Parte aggiornata alla l. 7 marzo 2001, n. 51). Dessa avser förelägganden till dem som utan tillstånd utnyttjar marina zoner i hamnområdet att återställa dessa i sitt ursprungliga skick samt att vid bristande genomförande, låta utföra dessa arbeten på berörd parts bekostnad.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 Den 6 april 2010, det vill säga samma dag som förordnandet för ordföranden för hamnmyndigheten i Brindisi löpte ut, inleddes ett förfarande för att utse en ny ordförande av infrastruktur och transportministern (tidigare transport och sjöfartsministern) (nedan kallad ministern).

- 16 Provincia di Brindisi (provinsen Brindisi), Comune di Brindisi (Brindisi kommun) och Camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura di Brindisi (sammanslutning för handel, hantverk och jordbruk i Brindisi) utsåg var och en i enlighet med artikel 8.1 i lag nr 84/94 tre kvalificerade experter inom området transport och hamnekonomi. Bland dessa återfanns Iraklis Haralambidis och Calogero Casilli.
- 17 Genom dekret av den 7 juni 2011 utnämnde ministern Iraklis Haralambidis till ordförande för hamnmyndigheten i Brindisi.
- 18 Calogero Casilli väckte talan vid den regionala förvaltningsdomstolen i Puglia, (Tribunale amministrativo regionale per la Puglia) och yrkade att nämnda ministerdekret skulle upphävas. Calogero Casilli gjorde gällande att Iraklis Haralambidis inte kunde utnännas till ordförande för hamnmyndigheten i Brindisi, eftersom han inte var italiensk medborgare.
- 19 Talan bifölls med stöd av artikel 51 i den italienska konstitutionen. Iraklis Haralambidis överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen.
- 20 Consiglio di Stato har i sitt beslut om hänskjutande angett att frågan, i italiensk rätt, om hamnmyndigheternas rättsliga status uppkommit vid flera tillfällen sedan de inrättades och att de i rättspraxis – inbegripet från Consiglio di Stato – kvalificerats som "offentliga organ" eller "offentliga ekonomiska organ".
- 21 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det är nödvändigt att fastställa vilken rättslig ställning hamnmyndigheterna har i de fall då en person som inte är italiensk medborgare utses till ordförande. För det fall hamnmyndigheten anses vara ett offentligt ekonomiskt organ som omfattas av civilrättsliga regler finns det nämligen inte några invändningar mot att utse en sådan person. Skulle däremot en hamnmyndighet betraktas som ett offentlighetsorgan som omfattas av offentlighetsregler, och följaktligen enligt lag ha de drag som kännetecknar en myndighet, blir svaret annorlunda.
- 22 Ordföranden för en hamnmyndighet har emellertid, enligt den hänskjutande domstolen, otvivelaktigt, i enlighet med artikel 8.3 i lag nr 84/94, uppgifter av offentlighetsnatur. Nämnda domstol har påpekat att ordföranden ska se till att hamnen är farbar, förbereda hamnplaneringen och utarbeta en treårig verksamhetsplan.
- 23 Consiglio di Stato har vidare angett att de uppgifter som utförs av hamnmyndighetens ordförande inte förefaller likna ett underordnat anställningsförhållande vid en myndighet utan ett uppdrag som getts av ett organ som tillhör den italienska staten, vilket är begränsat i tiden och som ska utföras såsom ordförande för en juridisk person som enligt unionsrätten är likställd med ett offentlighetsorgan.
- 24 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen
- "1. Med hänsyn tagen till att undantaget enligt artikel 45.4 FEUF inte förefaller vara av betydelse i detta mål [utnämning av en medborgare i en annan medlemsstat till ordförande för en hamnmyndighet, som är en juridisk person som har ställning som offentlighetsorgan], eftersom undantaget avser ... anställning i offentlig tjänst (som i det aktuella fallet ... inte föreligger) och då förtroendeuppdraget som ordförande för hamnmyndigheten [i Brindisi] – likväl – kan betecknas som en anställning i vid mening, ... utgör den undantagsregel enligt vilken nämnda uppdrag endast får innehas av italienska medborgare diskriminering på grund av nationalitet, vilken är förbjuden enligt nämnda artikel 45 FEUF?
2. Kan uppdraget som ordförande för en italiensk hamnmyndighet, i det fall det innehas av en medborgare i en annan medlemsstat, annars anses omfattas av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF och följande artiklar och innebär i så fall förbudet enligt det nationella

regelverket mot att en icke italiensk medborgare innehar nämnda uppdrag diskriminering på grund av nationalitet, det vill säga kan denna omständighet anses utgöra något av de undantag som medges i nämnda artikel 51 FEUF?

3. För det andra, kan uppdraget som ordförande för en italiensk hamnmyndighet, i det fall det innehas av en medborgare i en annan medlemsstat, anses vara tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i direktiv 2006/123/EG? Är det då av betydelse även för detta mål att nämnda direktiv inte ska tillämpas på hamntjänster och – om så inte är fallet – innebär då förbudet enligt det nationella regelverket mot att en medborgare i en annan medlemsstat innehar nämnda uppdrag, diskriminering på grund av nationalitet?
4. För det tredje ... kan uppdraget som ordförande för en italiensk hamnmyndighet, i det fall det innehas av en medborgare i en annan medlemsstat, förutsatt att det inte kan anses vara hänförligt till ovannämnda situationer, rent generellt i enlighet med artikel 15 i [stadgan] betraktas som en rättighet som härrör från gemenskapsmedborgarens rätt att "arbeta, etablera sig samt tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat", även oberoende av de branschspecifika bestämmelserna i dels artiklarna 45 FEUF, 49 FEUF och följande artiklar, dels direktiv [2006/123] om tjänster på den inre marknaden? Strider således förbudet enligt det nationella regelverket mot att en medborgare i en annan medlemsstat innehar nämnda uppdrag mot det lika allmänna förbudet mot diskriminering på grund av medborgarskap enligt artikel 21.2 i stadgan?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 25 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 45.4 FEUF, för det fall den är tillämplig på ett sådant fall som det aktuella, ska tolkas på så sätt att en medlemsstat inte har rätt att åt sina egna medborgare förbehålla uppdraget som ordförande för en hamnmyndighet.

Begreppet arbetstagare i den mening som avses i artikel 45.1 FEUF

- 26 Det framgår av beslutet om hänskjutande, särskilt av den första frågan, att den hänskjutande domstolen hyser tvivel om hur uppdraget som ordförande för hamnmyndigheten ska kvalificeras. Den hänskjutande domstolen anser inte att detta uppdrag liknar en underordnad anställning i den mening som avses i artikel 45 FEUF.
- 27 Begreppet arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF är ett självständigt unionsrättsligt begrepp som inte ska tolkas restriktivt (se, bland annat, dom kommissionen/Nederländerna, C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 68).
- 28 Varje person som utför verkligt och faktiskt arbete, med undantag av arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som marginellt och sidoordnat, ska således betraktas som en arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF. Kännetecknet för ett arbetsförhållande är enligt domstolens praxis att en person under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under dennes ledning (se domarna Blum, 66/85, EU:C:1986:284, punkt 17, och Petersen, C-544/11, EU:C:2013:124, punkt 30).
- 29 Härav följer att varje anställningsförhållande kännetecknas av att den anställde har en underordnad ställning och av att ersättning betalas, i den mån det aktuella uppdraget innebär faktiskt och verkligt arbete.

- 30 Vad avser en underordnad ställning framgår det av lag nr 84/94 att ministern har befogenhet att leda och övervaka, liksom, i förekommande fall, att vidta sanktionsåtgärder med avseende på en ordförande för en hamnmyndighet.
- 31 Ministern utnämner nämligen ordföranden för en sådan myndighet för ett mandat på fyra år, vilket kan förnyas en gång (artikel 8.1 och 8.2 i lag nr 84/94) och kan avsätta denne om den treåriga verksamhetsplanen för hamnen inte godkännts och bokslutet visar ett underskott, med andra ord vid fall av dålig ekonomisk förvaltning (artikel 7.3 a och 7.3 c i lag nr 84/94). Av den italienska regeringens svar på domstolens skriftliga frågor framgår även att ministern kan återkalla förordnandet för en hamnmyndighets ordförande ”om förvaltningen uppvisar betydande oegentligheter som kan äventyra myndighetens ändamålsenliga verksamhet. Ministern kan även återkalla förordnandet om ordföranden genom sitt agerande åsidosätter principerna om lojalitet och ömsesidigt samarbete”.
- 32 Minstern utövar dessutom tillsyn på så sätt att denne godkänner de beslut som fattas av ordföranden för hamnmyndigheten avseende godkännande av preliminär budget, eventuella ändringar av denna och balansräkningen samt rekrytering av sekretariatet för teknisk och operativ personal (artikel 12.2 a och b i lag nr 84/94).
- 33 Omvänt är det, såsom generaladvokaten har angett i punkt 32 i sitt förslag till avgörande, uppenbart att uppdraget som ordförande för en hamnmyndighet saknar de drag som typiskt sett är knutna till idén om en oberoende tjänsteleverantör, det vill säga ett större handlingsutrymme avseende valet av vilket arbete och vilka uppgifter som ska utföras, det sätt på vilket detta arbete eller dessa uppgifter ska genomföras, arbetstider och arbetsplats samt beträffande valet av den egna personalen.
- 34 Härav följer att uppdraget som ordförande för en hamnmyndighet utövas under ministrarnas ledning och tillsyn, och följaktligen kännetecknas av en underordnad ställning i den mening som avses i ovan i punkt 28 angiven rättspraxis.
- 35 Det framgår, vad gäller den ersättning som ordföranden för en hamnmyndighet erhåller, av den italienska regeringens svar på domstolens skriftliga frågor att denna fastställs i minsterdekret av den 31 mars 2003. Ersättningen bestäms enligt dekretet i förhållande till grundersättningen för generaldirektörer vid ministeriet. Den fastställs således mot bakgrund av ersättningen till en hög statstjänsteman.
- 36 En sådan ersättning till ordföranden för en hamnmyndighet utgör vederlag för utförande av de uppgifter som denne ges genom lag. Den kännetecknas således av en sådan förutsägbarhet och regelbundenhet som hör till ett underordnat anställningsförhållande.
- 37 Det ska slutligen konstateras att i likhet med vad som framgår av beslutet om hänskjutande är det ostridigt att det arbete som utförs av ordföranden för en hamnmyndighet är ett faktiskt och verkligt arbete (se dom Lawrie-Blum, EU:C:1986:284, punkt 21, sista meningen).
- 38 Mot denna bakgrund ska ordföranden för en hamnmyndighet, under sådana omständigheter som de här aktuella, anses vara arbetstagare i den mening som avses i artikel 45.1 FEUF.
- 39 Denna slutsats påverkas inte av att den hänskjutande domstolen har angett att förordnandet av en ordförande för en hamnmyndighet inte kan utgöra en anställning i offentlig tjänst utan snarare ett förtroendeuppdrag, vilket getts genom delegering från en av regeringen underställd myndighet och som är jämförbart med utövande av ett offentligt uppdrag.
- 40 Enligt fast rättspraxis är det inte avgörande för frågan huruvida artikel 45 FEUF ska tillämpas om anställningsförhållandet är av civilrättslig eller offentligrättslig karaktär (se domar Sotgiu, 152/73, EU:C:1974:13, punkt 5, och Betray, 344/87, EU:C:1989:226, punkt 16).

41 Domstolen har för övrigt, vad gäller bedömningen av förhållandet mellan en ledamot i en verkställande kommitté i ett bolag och detta bolag, redan slagit fast att en ledamot i en sådan kommitté som mot ersättning utför arbete åt det bolag som utsett ledamoten och i vilket denne utgör en integrerad del, som är verksam under ett annat bolagsorgans ledning och kontroll och som när som helst och utan begränsning kan entledigas från sitt uppdrag, uppfyller villkoren för att kvalificeras som arbetstagare, i den mening som avses i domstolens praxis (dom Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, punkt 51).

Begreppet anställning i offentlig tjänst i den mening som avses i artikel 45.4 FEUF

42 I artikel 45.1–45.3 FEUF fastställs principen om fri rörlighet för arbetstagare och avskaffandet av all diskriminering på grund av nationalitet mellan arbetstagare i de olika medlemsstaterna. I artikel 45.4 FEUF föreskrivs att bestämmelserna i denna artikel inte ska tillämpas på anställning i offentlig tjänst.

43 Enligt domstolens praxis ska begreppet offentlig tjänst, i den mening som avses i artikel 45.4 FEUF tolkas och tillämpas enhetligt inom hela unionen. Medlemsstaterna kan följaktligen inte själva bestämma begreppets innebörd (se, bland annat, domar Sotgiu, EU:C:1974:13, punkt 5, och Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, punkt 38). Detta undantag ska vidare tolkas så att dess räckvidd begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att tillvarata de intressen som medlemsstaterna genom denna bestämmelse tillåts skydda (se dom Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, punkt 41).

44 Domstolen har härvidlag redan slagit fast att begreppet ”offentlig tjänst” i den mening som avses i artikel 45.4 FEUF omfattar anställningar som direkt eller indirekt innefattar myndighetsutövning och fullgörande av arbetsuppgifter som har till mål att skydda statens eller annan offentlig verksamhets allmänna intressen, och som förutsätter att det från de anställdas sida finns en särskild solidaritet med staten samt att de ömsesidiga rättigheter och skyldigheter föreligger vilka utgör grunden för medborgarskapet (se, bland annat domar kommissionen/Grekland, C-290/94, EU:C:1996:265, punkt 2, och Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punkt 39).

45 Däremot gäller undantaget i artikel 45.4 FEUF inte för anställningar som visserligen är underordnade staten eller andra myndighetsutövande organ men ändå inte innefattar arbetsuppgifter i offentlig förvaltning i egentlig mening (domar kommissionen/Grekland, EU:C:1996:265, punkt 2, och Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punkt 40).

46 Domstolen ska således pröva huruvida de uppgifter som ankommer på ordföranden för en hamnmyndighet innefattar myndighetsutövning och ska skydda statens allmänna intressen, och att det således är motiverat att de förbehålls italienska medborgare.

47 De uppgifter som ankommer på en ordförande för en hamnmyndighet anges i artikel 8.3 i lag nr 84/94.

48 Det ska först konstateras att med undantag för utövandet av ordförandeskapet för hamnkommittén omfattar de i artikel 8.3 a–e och n i lag nr 84/94 angivna uppgifterna endast att ordföranden för en hamnmyndighet ska ge förslag till hamnkommittén avseende vissa åtgärder som rör hamnens löpande förvaltning.

49 Sådana uppgifter omfattas inte av det i artikel 45.4 FEUF stadgade undantaget. Detta gäller i än högre grad då ordföranden för en hamnmyndighet inte har befogenhet att fatta beslut, vilken befogenhet i stället innehas av hamnkommittén.

50 De uppgifter som anges i artikel 8.3 f och l i lag nr 84/94 avser även de endast ledning och främjande av andra enheter och omfattas inte av myndighetsutövning och fullgörande av arbetsuppgifter som har till mål att skydda statens allmänna intressen.

- 51 Det framgår inte av handlingarna i målet att de enheter, vilka ordföranden för en hamnmyndighet är ansvarig för att leda och främja verksamheten i, själva ska ägna sig åt myndighetsutövning i den mening som avses i artikel 45.4 FEUF.
- 52 Enligt artikel 8.3 i) i lag nr 84/94 jämförd med artikel 18 i samma lag utövar ordföranden för en hamnmyndighet de befogenheter som tilldelats hamn-myndigheten och beviljar tillstånd och koncessioner avseende områden och kajer till företag som avser att bedriva hamntjänster eller hamnverksamhet.
- 53 Beviljandet av sådana tillstånd och koncessioner kan emellertid, tvärtemot vad den spanska och den nederländska regeringen har hävdad, inte anses falla inom tillämpningsområdet för artikel 45.4 FEUF, då det utgör förvaltningsåtgärder av huvudsakligen ekonomisk natur.
- 54 Slutligen har ordföranden för en hamnmyndighet under vissa omständigheter befogenhet att meddela förlägganden och inom ramen för denna befogenhet fatta bindande beslut som avser att skydda statens allmänna intressen, i förevarande fall att skydda gemensamma tillgångar.
- 55 Bland dessa befogenheter att meddela förelägganden ingår, inom ramen för uppgiften att förvalta sjöfartsområden och tillhörig utrustning, befogenheten att förelägga dem som utan tillstånd utnyttjar marina zoner i hamnområdet att återställa dessa i sitt ursprungliga tillstånd samt att vid bristande genomförande, låta utföra dessa arbeten på berörd parts bekostnad (artikel 8.3 h i lag nr 84/94 jämförd med artikel 54 i sjölagen).
- 56 Ordföranden för en hamnmyndighet ska vidare, enligt artikel 8.3 m i lag nr 84/94, säkerställa farbarhet i hamnområdet samt schaktnings- och underhållsarbeten på havsbotten. Denne har vid omedelbara behov och i akuta situationer befogenhet att fatta bindande beslut.
- 57 Dessa befogenheter kan, eftersom de inbegriper utövande av offentlig makt, omfattas av undantaget från den fria rörligheten för arbetstagare i artikel 45.4 FEUF.
- 58 Det kan emellertid inte vara motiverat att åberopa detta undantag enbart på grund av att ordföranden för en hamnmyndighet ges befogenhet till viss myndighets-utövning. Det krävs dessutom att denna befogenhet faktiskt utövas med regelbundenhet av den som tilldelats befogenheten och att den inte utgör en mycket begränsad del av dennes uppgifter.
- 59 Såsom angetts i punkt 43 i förevarande dom ska nämligen detta undantag tolkas så att dess räckvidd begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att tillvarata berörd medlemsstats allmänna intressen. Dessa intressen hotas inte när befogenheterna i fråga endast utövas sporadiskt och i undantagsfall av medborgare i andra medlemsstater (se domar Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punkt 44, Anker m.fl., C-47/02, EU:C:2003:516, punkt 63, samt kommissionen/Frankrike, C-89/07, EU:C:2008:154, punkt 14).
- 60 Det framgår emellertid av de uppgifter som lämnats av den italienska regeringen att de befogenheter som ordföranden för en hamnmyndighet har endast utgör en marginell del av dennes uppgifter, vilka i huvudsak är av teknisk natur eller avser ekonomisk förvaltning som inte påverkas av utövandet av dessa befogenheter. Den italienska regeringen har dessutom angett att dessa befogenheter endast är avsedda att utövas sporadiskt och i undantagsfall.
- 61 Under dessa omständigheter utgör det diskriminering på grund av nationalitet, vilken är förbjuden enligt artikel 45.1–3 FEUF, att generellt utesluta medborgare från andra medlemsstater från uppdraget som ordförande för en italiensk hamnmyndighet.

- 62 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt: Artikel 45.4 FEUF ska under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet tolkas på så sätt att en medlemsstat inte har rätt att åt sina egna medborgare förbehålla uppdraget som ordförande för en hamnmyndighet.

Den andra, tredje och fjärde frågan

- 63 Den andra, tredje och fjärde frågan har ställts i andra hand, och för det fall artikel 45 FEUF inte skulle vara tillämplig i målet vid den nationella domstolen.
- 64 Mot bakgrund av svaret på den första frågan saknas anledning att besvara övriga frågor.

Rättegångskostnader

- 65 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 (andra avdelningen) följande:

Artikel 45.4 FEUF ska under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet tolkas på så sätt att en medlemsstat inte har rätt att åt sina egna medborgare förbehålla uppdraget som ordförande för en hamnmyndighet.

Underskrifter