



Datum van
inontvangstneming

:

25/06/2013

Zaak C-270/13

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

17 mei 2013

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 januari 2013

Verzoekende partij:

Iraklis Haralambidis

Verwerende partij (verzoekende partij in eerste aanleg):

Calogero Casilli

Andere partijen in de procedure:

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

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Geding betreffende het verzoek tot nietigverklaring van een decreto ministeriale (ministerieel decreet) waarbij een burger van een andere lidstaat van de EU dan Italië tot voorzitter van een havenautoriteit is benoemd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Verenigbaarheid met het recht van de EU van het verbod naar Italiaans recht om de functie van voorzitter van een havenautoriteit te vervullen voor burgers van een andere lidstaat van de EU dan Italië.

Prejudiciële vragen

„1) Levert het beding waarin de functie van voorzitter van een havenautoriteit is voorbehouden aan Italiaanse staatsburgers discriminatie op grond van nationaliteit krachtens artikel 45 VWEU op, nu de uitzonderingsbepaling van artikel 45, lid 4, VWEU niet relevant lijkt voor het onderhavige geval [– benoeming van een staatsburger van een andere lidstaat van de Europese Unie tot voorzitter van een havenautoriteit, een rechtspersoon die kan worden gekwalificeerd als publiekrechtelijke instelling –] omdat deze bepaling ziet op [...] betrekkingen in overheidsdienst (in het onderhavige geval [...] niet van toepassing) en de vertrouwensfunctie van voorzitter van een havenautoriteit – niettemin – kan worden opgevat als „werkzaamheden” in ruime zin [...]?

2) Kan het vervullen van de functie van voorzitter van een Italiaanse havenautoriteit door een staatsburger van een andere lidstaat van de Europese Unie – anderszins – onder het recht van vestiging van artikel 49 e.v. VWEU worden gebracht en levert het verbod naar nationaal recht om deze functie te vervullen voor een persoon die geen Italiaans staatsburger is, een geval van discriminatie op grond van nationaliteit op, of is deze omstandigheid uitgesloten van het voornoemde artikel 51 VWEU?

3) Kan het vervullen van de functie van voorzitter van een Italiaanse havenautoriteit door een staatsburger van een andere lidstaat van de Europese Unie – subsidiair – worden gekwalificeerd als verrichten van een „dienst” in de zin van richtlijn 2006/123/EG, is de uitsluiting van havendiensten van de werkingssfeer van de richtlijn in casu van belang en – indien dat niet het geval is – levert het verbod naar nationaal recht om deze functie te vervullen discriminatie op grond van nationaliteit op?

4) Meer subsidiair: kan het vervullen van de functie van voorzitter van een Italiaanse havenautoriteit door een staatsburger van een andere lidstaat van de Europese Unie, mocht dat niet onder de hierboven genoemde rechtsfiguren vallen, in de zin van artikel 15 van het Handvest van de grondrechten van de Europese

Unie in algemenere zin worden opgevat als een voorrecht dat deel uitmaakt van het recht van de gemeenschapsburger om „te werken, zich te vestigen of diensten te verrichten in iedere lidstaat”, ook ongeacht de bijzondere „sector”bepalingen in de artikelen 45 en 49 e.v. VWEU, alsook in richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt, en is het verbod naar nationaal recht om deze functie te vervullen in strijd met het eveneens algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 45, 49 e.v. VWEU

Artikelen 15 en 21, lid 2, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Richtlijn 2006/123/EG

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 51 van de Italiaanse grondwet: „Alle burgers van beide geslachten hebben op gelijke voet en volgens de bij wet vastgestelde voorwaarden toegang tot de openbare dienst en gekozen ambten. [...] De wet kan Italianen die niet tot de Republiek behoren voor de toegang tot de openbare dienst en gekozen ambten aan staatsburgers gelijkstellen.”

Artikelen 6 en 8 van wet nr. 84 van 28 januari 1994

Artikel 3, lid 26, van decreto legislativo (wetsdecreet; hierna: „d.lgs.”) nr. 163 van 12 april 2006 (wetboek overheidsvereenkomsten), en bijlage III daarbij (omzetting van richtlijn 2004/18/EG)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij decreet van 7 juni 2011, uitgevaardigd na afloop van de benoemingsprocedure als bedoeld in artikel 8 van wet nr. 84 van 28 januari 1994, heeft de ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (minister van Infrastructuur en Transport) van de Italiaanse Republiek Iraklis Haralambidis, Grieks staatsburger, benoemd tot voorzitter van de havenautoriteit van Brindisi (Italië).
- 2 Een van de andere kandidaten voor de functie, Caligero Casilli, Italiaans staatsburger, heeft beroep ingesteld bij het Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, locatie Lecce, en nietigverklaring van het voornoemde ministerieel decreet en van de daaraan voorafgaande handelingen gevorderd. Inzonderheid kon Haralambidis volgens het beroepschrift niet worden benoemd tot voorzitter van de

havenautoriteit omdat hij geen Italiaanse staatsburger is, een vereiste voor de toegang tot deze openbare functie waaraan niet kan worden gederogerd.

- 3 Bij vonnis van 26 juni 2012 heeft het aangezochte Tribunale Amministrativo Regionale het beroep van Casilli toegewezen, op grond dat niet kan worden gederogerd aan het vereiste van het Italiaanse staatsburgerschap voor de benoeming tot voorzitter van een havenautoriteit. Het Tribunale Amministrativo Regionale heeft derhalve het ministeriële decreet waarbij Haralambidis is benoemd, nietig verklaard.
- 4 Haralambidis is tegen dit vonnis in hoger beroep gegaan bij de verwijzende rechter en heeft een groot aantal middelen voorgesteld, waaronder strijd tussen de relevante nationale regeling en artikel 45, lid 4, VWEU. Casilli en het Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti zijn in rechte verschenen en hebben geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 5 De havenautoriteit is een bijzonder overheidsorgaan dat bij wet nr. 84 van 28 januari 1994, zoals meermaals gewijzigd, in de Italiaanse rechtsorde is ingevoerd. Haar taken omvatten het sturen, programmeren, coördineren, bevorderen en controleren van de haventransacties, gewoon en buitengewoon onderhoud van de gemeenschappelijke delen van de haven, en het plaatsen en controleren van de activiteiten die gericht zijn op de levering onder bezwarende titel van diensten van algemeen belang aan de gebruikers van de haven.
- 6 De havenautoriteit is een publiekrechtelijke rechtspersoon en heeft een zekere bestuurlijke, budgettaire en financiële autonomie. Het beheer van haar vermogen en financiën is geregeld door boekhoudvoorschriften die door de ministro dei Trasporti e della Navigazione (minister van Transport en Scheepvaart) zijn goedgekeurd, de jaarrekening wordt aan de begroting van het Ministero dei Trasporti e della Navigazione gehecht, het financiële jaarverslag wordt door de Italiaanse rekenkamer gecontroleerd en de uitoefening van enkele van haar taken is door middel van een openbare aanbesteding in concessie gegeven. Zij kan zelf noch rechtstreeks noch door deelname in vennootschappen haventransacties of daarmee nauw verbonden activiteiten uitoefenen; zij kan wel vennootschappen oprichten die bijkomende of ondersteunende activiteiten ten behoeve van hun institutionele taken uitoefenen of in dergelijke vennootschappen deelnemen.
- 7 In de Italiaanse rechtsorde is meermaals het probleem aan de orde gesteld wat de juridische status van een havenautoriteit is, met name of zij „niet-economische overheidsorganen” of „economische overheidsorganen” zijn.
- 8 Niet-economische overheidsorganen zijn publiekrechtelijke rechtspersonen, door middel waarvan de overheid bestuurlijke taken vervult die bij publiekrechtelijke

voorschriften zijn geregeld. Zij staan dus tegenover privaatrechtelijke rechtspersonen, waarvan de handelingen door privaatrecht worden beheerst.

- 9 Economische overheidsorganen vormen een middengroep: deze organen hebben rechtspersoonlijkheid, eigen vermogen en personeel in loondienst waarvan de arbeidsverhouding door privaatrecht wordt beheerst. Zij voeren ondernemingsactiviteiten met winstoogmerk uit, streven louter economische doelstellingen na, handelen dus aan de hand van economische criteria en zijn onderworpen aan de bijzondere liquidatieprocedures in geval van ernstige financiële problemen. Hun voornaamste kenmerk is hun flexibele organisatie en flexibel beheer, omdat het publiekrecht niet op hen van toepassing is. De bestuurders ervan worden echter alle of deels door de overheid benoemd, die de algemene koers bepaalt en toezicht houdt. Voor het overige worden deze organen door het privaatrecht beheerst.
- 10 Volgens een deel van de Italiaanse rechtspraak kunnen de havenautoriteiten niet worden gezien als overheden en zijn zij eerder gelijk te stellen met economische overheidsorganen, aangezien zij niet uitsluitend over openbare bevoegdheden voor regelgeving of verlening van diensten en „bestuurlijke” activiteiten beschikken met het oog op de behartiging van algemene belangen, maar ook de voldoening van industriële en commerciële behoeften nastreven. Ook al ontberen zij de klassieke formele kenmerken van een economisch overheidsorgaan (winstoogmerk, louter economische doelstellingen, handelen aan de hand van economische criteria, onderworpen aan de bijzondere liquidatieprocedures enzovoort), zij hebben een sterke economische dimensie, evenals de economische overheidsorganen, hetgeen wordt bevestigd doordat de arbeidsbetrekkingen met het personeel en enkele aspecten van hun belastingregime door het privaatrecht worden beheerst.
- 11 Niettemin wijst de verwijzende rechter erop dat „havenorganen” volgens artikel 3, lid 26, van d.lgs. nr. 163 van 12 april 2006 (wetboek overheidsovereenkomsten) en bijlage III daarbij – bronnen van nationaal recht die zijn afgeleid van richtlijn 2004/18/EG – onder het gemeenschapsrechtelijke begrip „publiekrechtelijke instelling” vallen. „Havenorgaan” is een algemeen begrip dat niet concreet door de Italiaanse rechtsorde wordt geregeld, maar aangezien het bestuur van de havens uitsluitend is toegewezen aan de havenautoriteiten, kan het begrip enkel deze laatste aanduiden.
- 12 In de onderhavige zaak kan de juridische status van de havenautoriteit van belang zijn wanneer een natuurlijke persoon tot voorzitter wordt benoemd die geen Italiaans staatsburger is. Immers, als de havenautoriteit een economisch overheidsorgaan is, dat door het privaatrecht wordt beheerst, zijn daarvoor redelijkerwijs geen beletsels, aangezien bepalingen die daarmee in strijd zijn in de Italiaanse rechtsorde ontbreken. Als de autoriteit echter als overheidsorgaan moet worden opgevat, waarvan het optreden door publiekrecht wordt beheerst en dat

voor het recht in elk opzicht een „overheid” is, zou het antwoord anders moeten luiden.

- 13 Volgens de verwijzende rechter zijn de aanwijzingen ten gunste van de status van economisch overheidsorgaan van de havenautoriteiten niet doorslaggevend. Integendeel, de omvang van de taken die in de artikelen 6, leden 1 en 6, en 8, lid 3, van wet nr. 84/94, aan de havenautoriteit en haar voorzitter zijn toebedeeld, brengt de rechter tot het oordeel dat het geheel van bevoegdheden ontegenzeggelijk publiekrechtelijk van aard is (met name het waarborgen van de bevaarbaarheid, de opstelling van het bestemmingsplan van de haven, de opstelling van het driejarenbedrijfsplan en de indiening ervan bij het havencomité, de afgifte van concessies voor maritieme domeinen en vergunningen voor de uitoefening van havenactiviteiten). Bovendien wijst het wettelijke verbod voor de havenautoriteiten om haventransacties en daarmee nauw verband houdende activiteiten uit te voeren in dezelfde zin; zij kunnen immers hoogstens vennootschappen oprichten die bijkomende of ondersteunende activiteiten verrichten ten behoeve van hun institutionele taken of in dergelijke vennootschappen deelnemen. Door dat verbod wordt een stelsel geschapen waarin de (publiekrechtelijke) bevordering van de markt gescheiden is van de (eventuele) deelneming eraan op gelijke voet voor alle marktdeelnemers.
- 14 Daarom moet worden geconcludeerd dat de havenautoriteit en haar voorzitter een aanzienlijk aantal openbare taken vervullen. Zelfs als dat niet volstaat om de autoriteit zelf als niet-economisch overheidsorgaan te kwalificeren, kan deze omstandigheid niet worden genegeerd. Sterker nog, de artikelen 6 en 8 van wet nr. 84/1994 situeren het uitoefenen van openbare taken door de havenautoriteit en haar voorzitter met het daaruit voortvloeiende aanwenden van gezag ondubbelzinnig in de context van bestuurlijke handelingen, die dus niet onder het privaatrecht vallen.
- 15 Dat vooropgesteld houdt artikel 51 van de Italiaanse grondwet de toegang tot de openbare dienst en gekozen ambten in feite voor aan Italiaanse staatsburgers, behoudens de toelichting dat de gewone wetgever een welomschreven bevoegdheid heeft om „Italianen die niet tot de Republiek behoren” aan staatsburgers gelijk te stellen. Dat artikel moet echter in samenhang met artikel 11 van de grondwet worden gelezen, dat bepaalt dat Italië bepaalde beperkingen van zijn soevereiniteit aanvaardt, waaronder de introductie van bronnen van EU-recht in onze rechtsorde, met inbegrip van de bronnen die het vrij verkeer van werknemers en dienstverrichters opleggen.
- 16 Met betrekking tot het uitoefenen van openbare ambten na totstandkoming van een publiekrechtelijke arbeidsbetrekking is in de Italiaanse rechtsorde bepaald dat burgers van lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap toegang hebben tot betrekkingen in overheidsdienst die direct noch indirect deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhouden, of die geen verband houden met de bescherming van het nationaal belang. In de Italiaanse rechtsorde zijn ook de

betrekkingen en de ambten in het openbaar bestuur geïdentificeerd waarvoor de Italiaanse nationaliteit is vereist, en zijn de voorwaarden neergelegd waaronder burgers van lidstaten van de Europese Unie toegang tot de openbare dienst hebben. Deze regeling heeft echter enkel betrekking op openbare ambten die worden uitgeoefend in het kader van een publiekrechtelijke rechtsbetrekking.

- 17 Voor openbare ambten die niet door middel van totstandkoming van een dergelijke arbeidsbetrekking worden uitgeoefend, maar door opnemen van openbare functies (zoals in casu: de benoeming van een voorzitter van een havenautoriteit kan immers niet worden gekwalificeerd als de totstandkoming van een publiekrechtelijke arbeidsbetrekking, maar is het opnemen van een fiduciaire functie die door het overheidsgezag wordt toevertrouwd voor een begrensde periode en in verband met de uitoefening van openbare functies) kent de rechtsorde geen bijzondere regeling. Daaruit volgt dat het algemene beginsel van artikel 51 van de grondwet van toepassing is, volgens welke de Italiaanse nationaliteit impliciet vereist moet worden geacht voor het vervullen van elke openbare functie die een „openbaar ambt” is, met inbegrip dus van die van voorzitter van een havenautoriteit; en dat ondanks dat het vereiste van de Italiaanse nationaliteit niet uitdrukkelijk is gesteld in de wet waarbij de havenautoriteiten zijn opgericht.
- 18 Gelet op het voorgaande merkt de verwijzende rechter op dat voor de rol van voorzitter van een havenautoriteit economische beroepsvaardigheden in de sector havenwezen en relevante managementvaardigheden zijn vereist en dat in de huidige, steeds verder gemonialiseerde context met sterke concurrentie in het zeevervoer, in samenhang met algemene belang van een toename van het verkeer van en naar de haven, ook aan deze vereisten kan worden voldaan door buitenlandse kandidaten met een bewezen staat van dienst in de sector. Daarom moet worden nagegaan of het verbod naar geldend Italiaans recht om de functie van voorzitter van een havenautoriteit te vervullen voor hen die niet de Italiaanse nationaliteit hebben, maar de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie (zie punt 17 hierboven), in overeenstemming is met de hogere EU-regeling. Deze rechter is derhalve van oordeel dat hij het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag moet stellen, welke relevant is voor de beslechting van het geschil.