URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

14. September 1999 *

In der Rechtssache C-170/98

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Frank Benyon und Bernard Mongin, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch Jan Devadder, Hauptberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Belgische Botschaft, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Dritt-

* Verfahrenssprache: Französisch.

ländern (ABl. L 378, S. 1), insbesondere deren Artikel 3 und 4 Absatz 1 verstoßen hat, indem es weder das Abkommen mit der Republik Zaire so angepaßt hat, daß ein angemessener, freier und nichtdiskriminierender Zugang der Angehörigen der Gemeinschaft zu den Ladungsanteilen Belgiens vorgesehen ist, noch dieses Abkommen gekündigt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter D. A. O. Edward (Berichterstatter) und L. Sevón,

Generalanwalt: A. La Pergola

Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. April 1999,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 8. Mai 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern (ABl. L 378, S. 1), insbesondere deren Artikel 3 und 4 Absatz 1 verstoßen hat, indem es weder das Abkommen mit der Republik Zaire so angepaßt hat, daß ein angemessener, freier und nichtdiskriminierender Zugang der Angehörigen der Gemeinschaft zu den Ladungsanteilen Belgiens vorgesehen ist, noch dieses Abkommen gekündigt hat.

Rechtlicher Rahmen

2 Die Verordnung Nr. 4055/86 soll die Verordnung (EWG) Nr. 954/79 des Rates vom 15. Mai 1979 über die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen durch die Mitgliedstaaten oder über den Beitritt der Mitgliedstaaten zu diesem Übereinkommen (nachstehend: Verhaltenskodex) (ABl. L 121, S. 1) durchführen; für die Mitgliedstaaten, die dieses Übereinkommen nicht ratifiziert haben, soll sie das Übereinkommen selbst durchführen.

3 Der Verhaltenskodex wurde am 6. April 1974 erlassen. Er soll nach seiner ersten Begründungserwägung das System der Linienkonferenzen verbessern. Die Republik Zaire hat den Kodex 1974 und das Königreich Belgien 1988 ratifiziert.

4 Der Verhaltenskodex ist durch die Verordnung Nr. 954/79 in Gemeinschaftsrecht umgesetzt worden. Um einige Besonderheiten des Kodex durchzusetzen und um

dessen Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu erreichen, hat der Rat eine Reihe von Verordnungen, darunter die Verordnung Nr. 4055/86, erlassen.

5 Die letztgenannte Verordnung räumt den Reedereien Rechte im Dienstleistungsverkehr in der Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern ein.

6 Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4055/86 lautet:

„Der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs in der Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern gilt für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem Staat des Dienstleistungsnehmers."

7 Artikel 3 dieser Verordnung Nr. 4055/86 bestimmt:

„Ladungsaufteilungsvereinbarungen in bestehenden zweiseitigen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern werden nach und nach beendet oder gemäß Artikel 4 angepaßt."

8 Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4055/86 sieht vor:

„Bestehende Ladungsaufteilungsvereinbarungen, die nicht gemäß Artikel 3 beendet werden, sind gemäß den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften anzupassen; dabei gilt insbesondere folgendes:

a) Im Verkehr gemäß dem UN-Verhaltenskodex für Linienkonferenzen müssen sie mit diesem Kodex sowie mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach der Verordnung (EWG) Nr. 954/79 in Einklang stehen;

b) im Nichtkodex-Verkehr sind die Abkommen so bald wie möglich, auf jeden Fall aber vor dem 1. Januar 1993, so anzupassen, daß ein angemessener, freier und nichtdiskriminierender Zugang aller Angehörigen der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 1 zu den Ladungsanteilen des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehen wird."

9 Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4055/86 lautet:

„Ladungsaufteilungsvereinbarungen in künftigen Abkommen mit Drittländern sind untersagt, es sei denn, daß aufgrund außergewöhnlicher Umstände die Linienreedereien der Gemeinschaft sonst keine wirksame Möglichkeit hätten, am Seeverkehr mit dem betreffenden Drittland teilzunehmen. In diesen Fällen können solche Vereinbarungen nach Maßgabe des Artikels 6 zugelassen werden."

10 Die Verordnung Nr. 4055/86 trat gemäß ihrem Artikel 12 am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, also am 1. Januar 1987, in Kraft.

11 Am 5. März 1981 haben das Königreich Belgien und die Republik Zaire ein Seeschiffahrtsabkommen (nachstehend: belgisch-zairisches Abkommen) geschlossen.

12 Artikel 1 Absatz 1 dieses Abkommens lautet:

„Der Begriff ‚Schiff der Vertragspartei' bezeichnet jedes Handelsschiff, das im Hoheitsgebiet dieser Partei registriert ist und das dessen Flagge gemäß den Rechtsvorschriften dieser Partei führt."

13 Artikel 3 Absatz 3 dieses Abkommens bestimmt:

„Für die Beförderung jeglicher Art von Waren im Handelsverkehr zwischen den beiden Parteien auf dem Seewege und unabhängig von dem Be- oder Entladehafen wenden die Vertragsparteien auf die von ihren jeweiligen nationalen Reedereien eingesetzten Schiffe eine Regelung an, die auf dem Verteilungsschlüssel 40/40/20 bezüglich Frachtgeld und Volumen der Ladung beruht."

14 Artikel 4 dieses Abkommens lautet:

„Unbeschadet ihrer internationalen Verpflichtungen verfügt jede Vertragspartei uneingeschränkt über die ihr nach diesem Abkommen zustehenden Verkehrsrechte."

15 Artikel 18 dieses Abkommens sieht vor:

„1. Das vorliegende Abkommen tritt in Kraft, sobald die Vertragsparteien einander auf diplomatischem Wege von der Erfüllung der nach ihrem jeweiligen Recht vorgeschriebenen Förmlichkeiten in Kenntnis gesetzt haben.

2. Es bleibt auf unbegrenzte Zeit in Kraft. Es kann jedoch jederzeit schriftlich auf diplomatischem Wege unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden."

16 Die Ratifizierung des belgisch-zairischen Abkommens wurde vom Königreich Belgien der Republik Zaire am 13. Juni 1983 und von dieser dem Königreich Belgien am 13. April 1987 mitgeteilt.

Vorverfahren

17 Da die Kommission der Ansicht war, daß die Ladungsaufteilungsvereinbarungen in dem belgisch-zairischen Abkommen gegen die Verordnung Nr. 4055/86 und den sich aus dieser ergebenden Verpflichtungen verstießen, weil sie die Beförderung einer Ladung zwischen den Parteien den Schiffen vorbehielten, die die

Flagge einer der beiden Parteien führten oder von Personen oder Reedereien eingesetzt würden, die einer der beiden Parteien angehörten, richtete sie am 10. April 1991 an das Königreich Belgien ein entsprechendes Schreiben.

18 Die belgische Regierung erklärte in ihrer Antwort vom 7. Juni 1991, daß es sich im vorliegenden Fall um ein bestehendes Abkommen handele, da es vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 4055/86 geschlossen worden sei, und daß es tatsächlich seit der Unterzeichnung im Jahr 1981 angewandt worden sei, so daß es nicht gegen Artikel 5 der genannten Verordnung verstoße.

19 Da die Kommission mit dieser Antwort nicht zufrieden war, richtete sie an die belgische Regierung am 11. Oktober 1993 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie darauf hinwies, daß das belgisch-zairische Abkommen gegen Artikel 5 der Verordnung Nr. 4055/86 verstoße und 40 % des Verkehrs den belgischen Reedereien vorbehalte und dadurch die Reedereien der anderen Mitgliedstaaten ausschließe. Da dieser Ausschluß diskriminierend sei, sei er nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 4055/86 klar verboten.

20 Zudem handele es sich um ein neues Abkommen, da es erst nach dem 1. Januar 1987 in Kraft getreten sei.

21 Nach einer eingehenderen Prüfung der Akten und angesichts der Tatsache, daß die nach belgischem Recht für das Inkrafttreten des belgisch-zairischen Abkommens vorgeschriebenen Förmlichkeiten vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 4055/86 erfüllt waren, gelangte die Kommission später aber zu dem Ergebnis, daß dieses Abkommen als ein „bestehendes Abkommen" angesehen werden könne, das den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 4055/86 unterliege.

22 Die Kommission richtete deshalb am 11. April 1996 ein ergänzendes Schreiben an das Königreich Belgien. In diesem Schreiben stellte die Kommission fest, daß sie trotz der Erklärungen, die die belgische Regierung wiederholt, insbesondere in ihrem Schreiben vom 7. Juni 1991, abgegeben habe, über keinerlei Informationen verfüge, aus denen sich ergebe, daß das belgisch-zairische Abkommen angepaßt worden sei. Sie kam daher zu dem Ergebnis, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 4055/86 verstoßen habe, indem es weder dieses Abkommen angepaßt habe, um allen Angehörigen der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 1 der Verordnung Nr. 4055/86 einen angemessenen, freien und nichtdiskriminierenden Zugang zu den Ladungsanteilen Belgiens einzuräumen, noch dieses Abkommen gemäß dessen Artikel 18 Absatz 2 gekündigt habe.

23 Die belgische Regierung äußerte sich in ihrer Antwort vom 30. August 1996 zufrieden darüber, daß die Kommission nunmehr auf das belgisch-zairische Abkommen Artikel 4 der Verordnung Nr. 4055/86 anwende, und erklärte, weiterhin alle erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen, um seine Anpassung sicherzustellen.

24 Auf diese Antwort hin richtete die Kommission an die belgische Regierung am 23. Juni 1997 eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme.

25 Die belgische Regierung widersprach in ihrer Antwort vom 10. September 1997 in erster Linie dem von der Kommission in dieser Ergänzung vertretenen Standpunkt, daß die Fristen für die Anpassung der bestehenden Ladungsaufteilungsvereinbarungen im Verkehr gemäß dem Verhaltenskodex am 30. März 1988 abgelaufen seien. Die Kommission habe nach diesem Zeitpunkt eine pragmatische Lösung befürwortet und sich für einen Austausch von Noten zur Aufhebung der bestehenden Vereinbarungen ausgesprochen. Sie habe sogar während eines bestimmten Zeitraums das Vertragsverletzungsverfahren ausgesetzt.

26 Da die Kommission keine Mitteilung über die tatsächliche Anpassung des belgisch-zairischen Abkommens erhielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Die Klage

27 Die Kommission weist darauf hin, daß nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 4055/86 der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs in der Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Dienstleistungsnehmers gelte. Die Artikel 3 und 5 der Verordnung Nr. 4055/86 regelten das Verhältnis zu Drittländern; Artikel 3 gelte für bestehende Abkommen und Artikel 5 für künftige Abkommen.

28 Aufgrund der Feststellung, daß Artikel 18 des belgisch-zairischen Abkommens den Willen der beiden Parteien zum Ausdruck bringt, sich erst nach Erfüllung der nach ihrem jeweiligen Recht vorgeschriebenen Förmlichkeiten zu binden, und aufgrund der Tatsache, daß diese Förmlichkeiten vom Königreich Belgien mit Erlaß des Gesetzes vom 21. April 1983 über die Annahme dieses Abkommens, das der Republik Zaire am 13. Juni 1983, d. h. vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 4055/86, notifiziert worden war, erfüllt waren, ist die Kommission der Ansicht, daß dieses Abkommen ein bestehendes Abkommen sei, das den Artikeln 3 und 4 dieser Verordnung unterliege.

29 Die einzigen Ausnahmen von der Anwendung des durch Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4055/86 eingeführten Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs finden sich bezüglich der „abweichend von Artikel 1" erlassenen einseitigen Beschränkungen in Artikel 2 und bezüglich des Nichtkodex-Verkehrs in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b, der eine zusätzliche Frist bis spätestens 1. Januar 1993 gewährt.

30 Dagegen ist den Mitgliedstaaten für die Anpassung der Ladungsaufteilungsvereinbarungen im Rahmen des Verkehrs gemäß dem Verhaltenskodex nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 4055/86 keine Frist eingeräumt worden.

31 Die Kommission macht geltend, die Mitgliedstaaten, die den Verhaltenskodex bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 4055/86 ratifiziert hätten, hätten folglich bestehende bilaterale Abkommen, d. h. die Ladungsaufteilungsvereinbarungen, unverzüglich anpassen oder beenden müssen.

32 Da der Verhaltenskodex vom Königreich Belgien 1988 ratifiziert worden sei, hätte dieses die Ladungsaufteilungsvereinbarungen zu diesem Zeitpunkt anpassen müssen.

33 Selbst wenn der streitige Verkehr einem Nichtkodex-Verkehr nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 4055/86 gleichzustellen wäre, wäre die Frist für die Anpassung der betreffenden bilateralen Abkommen am 1. Januar 1993 abgelaufen. Somit sei unabhängig davon, ob die Verkehre unter Absatz 1 Buchstabe a oder Buchstabe b der Verordnung Nr. 4055/86 fielen, die Anpassungsfrist für die Ladungsaufteilungsregelungen seit langem abgelaufen.

34 Die Kommission weist darauf hin, daß sie nicht die Kündigung des belgisch-zairischen Abkommens verlange, sondern nur die Anpassung oder Beendigung der Ladungsaufteilungsvereinbarungen dieses Abkommens gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 4055/86, der die „bestehenden" Abkommen betreffe. Wenn jedoch diese Anpassung oder Beendigung von der anderen Vertragspartei nicht akzeptiert werde, bleibe die vollständige Kündigung des Abkommens das letzte Mittel, um die Zuwiderhandlung abzustellen. In jedem Fall sei Ziel des vorliegenden Verfahrens die Beseitigung der Ladungsaufteilungsvereinbarungen.

35 Die belgische Regierung widerspricht der Auffassung der Kommission, daß das belgisch-zairische Abkommen zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Verhaltenskodex durch das Königreich Belgien hätte angepaßt werden müssen. Es gebe keine Bestimmung, daß die Schiffahrtsabkommen spätestens zu dem Zeitpunkt an den Verhaltenskodex anzupassen seien, zu dem dieser für die beiden Parteien des belgisch-zairischen Abkommens in Kraft getreten sei.

36 Im übrigen sei das Verlangen der Kommission, das belgisch-zairische Abkommen zu kündigen, unverhältnismäßig, da das Abkommen eine Reihe von Vorschriften enthalte, die nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht ständen. Die Anpassung dieses Abkommens mit der Demokratischen Republik Kongo (früher Republik Zaire) betreffe nur die Artikel 3 und 4 Absatz 1 des belgisch-zairischen Abkommens.

37 Die belgische Regierung habe stets ihren Willen bekundet, die streitigen Bestimmungen zu ändern. Zudem hätten die kongolesischen Behörden am 22. Juli 1998 erklärt, die nach dem belgisch-zairischen Abkommen vorgesehene gemischte Kommission einberufen zu wollen, doch hätten die seither eingetretenen politischen Ereignisse die Durchführung der Verhandlungen unmöglich gemacht. Das Königreich Belgien verpflichte sich deshalb, die Anpassung des belgisch-zairischen Abkommens zu Ende zu führen, sobald die politische Situation der Demokratischen Republik Kongo es erlaube.

38 Es steht fest (vgl. namentlich die Randnrn. 21 und 28 dieses Urteils), daß es sich im vorliegenden Fall nicht um ein künftiges Abkommen im Sinne des Artikels 5 der Verordnung Nr. 4055/86 handelt. Es geht also um ein Abkommen, auf das die Artikel 3 und 4 dieser Verordnung Anwendung finden.

39 Bei der Festlegung des Zeitpunkts, von dem an das belgisch-zairische Abkommen anzupassen ist, unterscheidet Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4055/86 zwischen dem Verkehr gemäß dem Verhaltenskodex und dem Nichtkodex-Verkehr. Nur bezüglich dieses letzteren Verkehrs gewährt die Verordnung den Mitgliedstaaten eine Frist für die vorgeschriebene Anpassung bis zum 1. Januar 1993. Für den Verkehr gemäß dem Verhaltenskodex ist für die Anpassung eines Abkommens keine Frist eingeräumt worden.

40 Am 30. März 1988 hat das Königreich Belgien den Verhaltenskodex ratifiziert. Wie der Generalanwalt in Randnummer 10 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, bedeutet die Tatsache, daß für die Anpassung des Verkehrs gemäß dem Verhaltenskodex keine Frist vorgesehen worden ist, daß die Bestimmungen des belgisch-

zairischen Abkommens unverzüglich nach der Ratifizierung dieses Kodex durch das Königreich Belgien hätten angepaßt werden müssen.

41 Die belgische Regierung verneint im Grunde nicht ihre Verpflichtung zur Änderung der streitigen Bestimmungen, macht aber geltend, daß die politischen Ereignisse im Kongo die Durchführung der Verhandlungen unmöglich gemacht hätten. Sie hat sich verpflichtet, die Anpassung des belgisch-zairischen Abkommens zu Ende zu führen, sobald die politische Situation im Kongo dies erlaubt.

42 Dazu ist festzustellen, daß eine schwierige politische Lage in einem an dem Abkommen beteiligten Drittland wie im vorliegenden Fall eine Vertragsverletzung nicht rechtfertigen kann. Wenn nämlich ein Mitgliedstaat auf Schwierigkeiten stößt, die die Änderung eines Abkommens unmöglich machen, muß er dieses Abkommen kündigen.

43 Somit ist festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 4055/86, insbesondere deren Artikel 3 und 4 Absatz 1 verstoßen hat, indem es weder das belgisch-zairische Abkommen so angepaßt hat, daß ein angemessener, freier und nichtdiskriminierender Zugang der Angehörigen der Gemeinschaft zu den Ladungsanteilen Belgiens vorgesehen ist, noch dieses Abkommen gekündigt hat.

Kosten

44 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Belgien mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Belgien hat gegen seine Verpflichtungen aus der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern, insbesondere deren Artikel 3 und 4 Absatz 1 verstoßen, indem es weder das Abkommen mit der Republik Zaire (jetzt Demokratische Republik Kongo) so angepaßt hat, daß ein angemessener, freier und nichtdiskriminierender Zugang der Angehörigen der Gemeinschaft zu den Ladungsanteilen Belgiens vorgesehen ist, noch dieses Abkommen gekündigt hat.**

2. **Das Königreich Belgien trägt die Kosten des Verfahrens.**

Jann Edward Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. September 1999.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Ersten Kammer

P. Jann