DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. september 1999 *

I sag C-170/98,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Frank Benyon og Bernard Mongin, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved kommitteret Jan Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af

* Processprog: fransk.

tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande (EFT L 378, s. 1), navnlig artikel 3 og artikel 4, stk. 1, idet det ikke har tilpasset aftalen med Republikken Zaire, således at der ydes alle statsborgere i Fællesskabet en rimelig og fri adgang uden forskelsbehandling til de lastandele, Belgien er berettiget til, eller har ophævet aftalen,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer) og L. Sevón,

generaladvokat: A. La Pergola

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. april 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. maj 1998 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande (EFT L 378, s. 1), navnlig artikel 3 og artikel 4, stk. 1, idet det ikke har tilpasset aftalen med Republikken Zaire (nu Den Demokratiske Republik Congo) således, at der ydes alle statsborgere i Fællesskabet en rimelig og fri adgang uden forskelsbehandling til de lastandele, Belgien er berettiget til, eller har ophævet aftalen.

De relevante retsregler

2 Forordning nr. 4055/86 har til formål dels at gennemføre Rådets forordning (EØF) nr. 954/79 af 15. maj 1979 om medlemsstaternes ratifikation eller tiltrædelse af De Forenede Nationers konvention om en kodeks for linjekonferencer (herefter »kodeksen«) (EFT L 121, s. 1), dels at gennemføre selve konventionen for de medlemsstater, som ikke havde ratificeret den.

3 Kodeksen blev vedtaget den 6. april 1974. I henhold til den første betragtning til kodeksen har den til formål at forbedre linjekonferenceordningen. Republikken Zaire ratificerede kodeksen i 1974, Kongeriget Belgien i 1988.

4 Kodeksen blev gennemført i fællesskabsretten ved forordning nr. 954/79. Med henblik på at gennemføre visse særlige forhold i kodeksen og gøre den forenelig

med fællesskabsretten udstedte Rådet en række forordninger, herunder forordning nr. 4055/86.

5 Denne forordning tillægger rederierne rettigheder med hensyn til udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande.

6 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 4055/86 bestemmer:

»Fri adgang til at udføre søtransport mellem Fællesskabets medlemsstater samt mellem medlemsstater og tredjelande gælder for statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den person, for hvem søtransporten udføres.«

7 Artikel 3 i forordning nr. 4055/86 har følgende ordlyd:

»Arrangementer om lastfordeling i bestående bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande skal ophæves gradvis eller tilpasses i henhold til artikel 4.«

8 I artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 4055/86 hedder det:

»Bestående arrangementer om lastfordeling, der ikke er ophævet gradvis i henhold til artikel 3, tilpasses i overensstemmelse med fællesskabsforskrifterne og skal navnlig:

a) for så vidt angår trafik, som er omfattet af FN's kodeks for linjekonferencer, være i overensstemmelse med denne kodeks og med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til forordning (EØF) nr. 954/79

b) for så vidt angår trafik, som ikke er omfattet af FN's kodeks for linjekonferencer, tilpasses så snart som muligt og i hvert fald inden den 1. januar 1993, således at der ydes alle statsborgere i Fællesskabet, som defineret i artikel 1, en rimelig og fri adgang uden forskelsbehandling til de lastandele, de pågældende medlemsstater er berettiget til.«

9 Forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer følgende:

»Arrangementer om lastfordeling i fremtidige aftaler med tredjelande er forbudt bortset fra særlige tilfælde, hvor linjerederierne i Fællesskabet ellers ikke har faktisk mulighed for at besejle de pågældende tredjelande. Under sådanne omstændigheder kan de pågældende arrangementer tillades på de i artikel 6 fastsatte betingelser.«

10 Som anført i artikel 12, trådte forordning nr. 4055/86 i kraft dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 1. januar 1987.

11 Den 5. marts 1981 undertegnede Kongeriget Belgien og Republikken Zaire en aftale om søtransport (herefter »aftalen« eller »den belgisk-zairiske aftale«).

12 Det bestemmes i aftalens artikel 1, stk. 1:

»Udtrykket 'en kontraherende parts skib' betyder ethvert handelsskib, der er registreret i denne parts område, og som fører partens flag i overensstemmelse med dens lovgivning.«

13 Aftalens artikel 3, stk. 3, har følgende ordlyd:

»For så vidt angår transport af varer af enhver art, der sendes ad søvejen mellem de to parter, uanset lastehavn og lossehavn, anvender de kontraherende parter på deres respektive rederiers skibe fordelingsnøglen 40/40/20 med hensyn til de lastede mængder og disses værdi.«

14 Aftalens artikel 4 har følgende ordlyd:

»Medmindre andet følger af deres internationale forpligtelser, råder hver enkelt kontraherende part uindskrænket over de trafikrettigheder, som tilkommer parten i henhold til nærværende aftale.«

15 I aftalens artikel 18 hedder det:

»1. Denne aftale træder i kraft, når de kontraherende parter gensidigt har underrettet hinanden om, at formkravene i deres respektive lovgivninger er blevet opfyldt.

2. Aftalen er indgået for ubestemt tid. Den kan imidlertid når som helst opsiges skriftligt ad diplomatisk vej og med seks måneders varsel.«

16 Den 13. juni 1983 underrettede Kongeriget Belgien Republikken Zaire om, at det havde ratificeret aftalen. Republikken Zaire underrettede den 13. april 1987 Kongeriget Belgien om, at den havde ratificeret aftalen.

Den administrative procedure

17 Kommissionen fandt, at arrangementerne om lastfordeling i den belgisk-zairiske aftale var i strid med bestemmelserne i og de forpligtelser, der følger af forordning nr. 4055/86, idet transport af gods mellem de kontraherende parter er forbeholdt

skibe, der fører en af parternes flag, eller som tilhører personer eller selskaber, der er hjemmehørende i et af de to lande, og Kommissionen tilstillede derfor den 10. april 1991 Kongeriget Belgien en åbningsskrivelse.

18 Den belgiske regering svarede ved skrivelse af 7. juni 1991, at der i det foreliggende tilfælde var tale om en bestående aftale, idet den blev indgået, inden forordning nr. 4055/86 trådte i kraft, og at aftalen de facto havde været anvendt, siden den blev undertegnet i 1981. Efter regeringens opfattelse var den derfor ikke i strid med den nævnte forordnings artikel 5.

19 Kommissionen fandt ikke den belgiske regerings svar tilfredsstillende og fremsatte derfor den 11. oktober 1993 en begrundet udtalelse over for den belgiske regering, hvori den anførte, at den belgisk-zairiske aftale var i strid med artikel 5 i forordning nr. 4055/86, og at 40% af trafikken var forbeholdt belgiske rederier, mens rederier fra andre medlemsstater var udelukket. Kommissionen anførte endvidere, at dette var udtryk for forskelsbehandling og derfor klart forbudt i henhold til artikel 1 i forordning nr. 4055/86.

20 Kommissionen præciserede i øvrigt, at der var tale om en ny aftale, idet den først var trådt i kraft efter den 1. januar 1987.

21 Efter en mere indgående gennemgang af sagen og henset til, at de i belgisk lovgivning fastsatte betingelser for, at den belgisk-zairiske aftale kunne træde i kraft, var blevet opfyldt, inden forordning nr. 4055/86 trådte i kraft, nåede Kommissionen frem til, at aftalen kunne betragtes som en »bestående aftale«, der er omfattet af artikel 3 og 4 i forordning nr. 4055/86.

22 Kommissionen tilstillede herefter den 11. april 1996 Kongeriget Belgien en supplerende åbningsskrivelse. Heri fastslog Kommissionen, at trods de oplysninger, den belgiske regering ved flere lejligheder var fremkommet med, navnlig i skrivelsen af 7. juni 1991, havde Kommissionen ingen oplysninger om, at den belgisk-zairiske aftale var blevet tilpasset. Da Kongeriget Belgien ikke havde tilpasset aftalen med henblik på at give alle statsborgere i Fællesskabet, således som defineret i artikel 1 i forordning nr. 4055/86, en rimelig og fri adgang uden forskelsbehandling til de lastandele, Belgien er berettiget til, eller opsagt aftalen, således som det kan ske i henhold til artikel 18, stk. 2, havde Kongeriget Belgien således tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 3 og 4 i forordning nr. 4055/86.

23 Den belgiske regering gav i sin svarskrivelse af 30. august 1996 udtryk for tilfredshed med, at Kommissionen nu fandt, at den belgisk-zairiske aftale henhørte under artikel 4 i forordning nr. 4055/86, og tilføjede, at den ville foretage det fornødne med henblik på, at aftalen blev tilpasset.

24 Herefter fremsatte Kommissionen den 23. juni 1997 en supplerende begrundet udtalelse over for den belgiske regering.

25 I sin svarskrivelse af 10. september 1997 bestred den belgiske regering principalt det synspunkt, Kommissionen havde fremført i den supplerende begrundede udtalelse, og hvorefter de frister, der var fastsat med hensyn til tilpasningen af bestående arrangementer om lastfordeling, for så vidt angår trafik, som var omfattet af kodeksen, var udløbet den 30. marts 1988. Ifølge regeringen havde Kommissionen efter dette tidspunkt stillet sig velvillig overfor, at der blev fundet en pragmatisk løsning, idet den ville acceptere en noteudveksling, hvorved de bestående arrangementer blev annulleret, og endda på et tidspunkt havde stillet traktatbrudsproceduren i bero.

26 Kommissionen modtog ingen oplysninger om, at den belgisk-zairiske aftale faktisk var blevet tilpasset og har herefter anlagt nærværende sag.

Sagen

27 Kommissionen har anført, at det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 4055/86, at fri adgang til at udføre søtransport mellem Fællesskabets medlemsstater samt mellem medlemsstater og tredjelande gælder for statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den, for hvem søtransporten udføres. Artikel 3 og 5 i forordning nr. 4055/86 omhandler forholdet til tredjelande, idet artikel 3 finder anvendelse på bestående aftaler, mens artikel 5 tager sigte på fremtidige aftaler.

28 Da de to parter i artikel 18 i den belgisk-zairiske aftale havde tilkendegivet, at de først var forpligtet i henhold til aftalen, efter at de i de respektive lovgivninger fastsatte betingelser var opfyldt, hvilket for Kongeriget Belgiens vedkommende skete med vedtagelsen af lov af 21. april 1983 om godkendelse af aftalen, som Republikken Zaire blev underrettet om den 13. juni 1983, dvs. inden forordning nr. 4055/86 trådte i kraft, var aftalen efter Kommissionens opfattelse en bestående aftale, der var omfattet af forordningens artikel 3 og 4.

29 Hertil bemærkes, at for så vidt angår ensidige restriktioner findes de eneste undtagelser fra anvendelsen af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, som er gennemført ved artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 4055/86, i artikel 2, hvor de er fastsat »uanset artikel 1«, og, for så vidt angår trafik, som ikke er omfattet af kodeksen, i artikel 4, stk. 1, litra b), hvorefter der indrømmes en yderligere frist, nemlig senest den 1. januar 1993.

30 Derimod gælder der ingen frist, inden for hvilken medlemsstaterne skal tilpasse arrangementer om lastfordeling for så vidt angår trafik, som er omfattet af kodeksen, jf. artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 4055/86.

31 Ifølge Kommissionen følger det heraf, at de medlemsstater, som allerede havde ratificeret kodeksen på det tidspunkt, hvor forordning nr. 4055/86 trådte i kraft, straks skulle tilpasse eller ophæve bestående bilaterale aftaler, dvs. arrangementer om lastfordeling.

32 Eftersom Kongeriget Belgien ratificerede kodeksen i 1988, skulle det ifølge Kommissionen tilpasse aftalerne om lastfordeling på det tidspunkt.

33 Kommissionen har tilføjet, at selv om den omtvistede trafik måtte sidestilles med trafik, som ikke er omfattet af kodeksen, jf. artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 4055/86, udløb fristen for tilpasning af de omhandlede bilaterale aftaler den 1. januar 1993. Sammenfattende er forholdet ifølge Kommissionen således det, at uanset om de forskellige former for trafik er omfattet af stk. 1, litra a), eller litra b), i forordning nr. 4055/86, er den periode, inden for hvilken bestemmelserne om lastfordeling skulle tilpasses, udløbet for længe siden.

34 Kommissionen har understreget, at den ikke forlanger, at den belgisk-zairiske aftale skal opsiges, men kun, at de arrangementer, aftalen indeholder, tilpasses eller ophæves, således som det er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 4055/86, der omhandler »bestående« aftaler. Såfremt den anden part i aftalen imidlertid ikke vil acceptere en sådan tilpasning eller ophævelse, er den eneste mulighed for, at traktatbruddet bringes til ophør, at aftalen opsiges i det hele. Kommissionens formål med den foreliggende sag er, at det under alle omstændigheder sikres, at der ikke længere findes arrangementer om lastfordeling.

35 Den belgiske regering har bestridt Kommissionens synspunkt, hvorefter den belgisk-zairiske aftale burde have været tilpasset på det tidspunkt, hvor Kongeriget Belgien ratificerede kodeksen. Efter regeringens opfattelse findes der ingen bestemmelser om, at søfartsaftaler skulle tilpasses kodeksens bestemmelser senest på det tidspunkt, hvor kodeksen trådte i kraft i relation til de to kontraherende parter i den belgisk-zairiske aftale.

36 Efter regeringens opfattelse er Kommissionens krav om, at den belgisk-zairiske aftale opsiges, urimeligt, idet aftalen indeholder en række bestemmelser, som ikke er i strid med fællesskabsretten. Tilpasningen af aftalen mellem Den Demokratiske Republik Congo (tidligere Republikken Zaire) vedrører kun aftalens artikel 3 og artikel 4, stk. 1.

37 Den belgiske regering har tilføjet, at den hele tiden har tilkendegivet, at den ville ændre de omtvistede bestemmelser. I øvrigt meddelte de congolesiske myndigheder den 22. juli 1998, at de ville indkalde det fællesudvalg, der er omhandlet i den belgisk-zairiske aftale, men de efterfølgende politiske begivenheder har medført, at disse forhandlinger ikke har kunnet gennemføres. Kongeriget Belgien har endelig anført, at det forpligter sig til at afslutte tilpasningen af den belgisk-zairiske aftale, når den politiske situation i Den Demokratiske Republik Congo tillader det.

38 Først bemærkes, at det er ubestridt (jf. bl.a. nærværende doms præmis 21 og 28), at der i den foreliggende sag ikke er tale om en fremtidig aftale som omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 4055/86, men om en aftale, som er omfattet af forordningens artikel 3 og 4.

39 For så vidt angår fastsættelsen af det tidspunkt, hvor den belgisk-zairiske aftale skulle tilpasses, sondres der i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 4055/86 mellem på den ene side trafik, som er omfattet af kodeksen, og på den anden side trafik, som ikke er omfattet af kodeksen. Kun for så vidt angår sidstnævnte former for trafik havde medlemsstaterne i henhold til forordningen en frist, der udløb den 1. januar 1993, til at foretage den fastsatte tilpasning. Med hensyn til trafik, som er omfattet af kodeksen, er der ikke fastsat nogen frist for tilpasning af en aftale.

40 Kongeriget Belgien ratificerede kodeksen den 30. marts 1988. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 10 i forslaget til afgørelse, indebærer den omstændighed, at der ikke er fastsat nogen frist for tilpasningen med hensyn til

trafik, der er omfattet af kodeksen, at bestemmelserne i den belgisk-zairiske aftale skulle være tilpasset umiddelbart efter, at Kongeriget Belgien ratificerede kodeksen.

41 Den belgiske regering har ikke bestridt, at der består en materiel forpligtelse til at ændre de omtvistede bestemmelser, men har anført, at de politiske begivenheder i Congo har bevirket, at der ikke har kunnet føres forhandlinger. Regeringen har forpligtet sig til at afslutte tilpasningen af den belgisk-zairiske aftale, så snart den politiske situation i Congo tillader det.

42 Det bemærkes i den forbindelse, at den omstændighed, at den politiske situation i et kontraherende tredjeland er vanskelig, således som det er tilfældet i den foreliggende sag, ikke kan begrunde et traktatbrud. Såfremt en medlemsstat står over for problemer, som gør det umuligt at ændre en aftale, må den opsige aftalen.

43 Det må herefter fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til forordning nr. 4055/86, navnlig artikel 3 og artikel 4, stk. 1, idet det ikke har tilpasset den belgisk-zairiske aftale, således at der ydes alle statsborgere i Fællesskabet en rimelig og fri adgang uden forskelsbehandling til de lastandele, Belgien er berettiget til, eller har ophævet aftalen.

Sagens omkostninger

44 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da

Kommissionen har nedlagt en sådan påstand, og Kongeriget Belgien har tabt sagen, bør det betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande, navnlig artikel 3 og artikel 4, stk. 1, idet det ikke har tilpasset aftalen med Republikken Zaire (nu Den Demokratiske Republik Congo), således at der ydes alle statsborgere i Fællesskabet en rimelig og fri adgang uden forskelsbehandling til de lastandele, Belgien er berettiget til, eller har ophævet aftalen.**

2) **Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.**

Jann Edward Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. september 1999.

R. Grass

Justitssekretær

P. Jann

Formand for Første Afdeling