ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 september 1999 *

In zaak C-170/98,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Benyon, juridisch adviseur, en B. Mongin, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door J. Devadder, adviseur-generaal bij het directoraat-generaal juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Rue des Girondins 4,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen, dat het Koninkrijk België door niet de nodige maatregelen te nemen om de overeenkomst met de Republiek Zaïre aldus aan te passen dat de gemeenschapsonderdanen een billijke, vrije en niet-

* Procestaal: Frans.

discriminerende toegang krijgen tot de vracht die aan België toekomt, dan wel deze overeenkomst op te zeggen, de krachtens verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen (PB L 378, blz. 1), en met name de artikelen 3 en 4, lid 1, ervan, op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, D. A. O. Edward (rapporteur) en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 april 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 8 mei 1998 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) het Hof verzocht vast te stellen, dat het Koninkrijk België, door niet de nodige maatregelen te nemen om de overeenkomst met de Republiek Zaïre (thans Democratische Republiek Congo) aldus aan te passen dat de gemeenschapsonderdanen een billijke, vrije en niet-discriminerende toegang krijgen tot de vracht die aan België toekomt, dan wel deze overeenkomst op te zeggen, de krachtens verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen (PB L 378, blz. 1), en met name de artikelen 3 en 4, lid 1, ervan, op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

2 Verordening nr. 4055/86 strekt enerzijds tot de tenuitvoerlegging van verordening (EEG) nr. 954/79 van de Raad van 15 mei 1979 betreffende de bekrachtiging door de lidstaten van of de toetreding van de lidstaten tot het Verdrag van de Verenigde Naties inzake een gedragscode voor lijnvaartconferences (hierna: „gedragscode") (PB L 121, blz. 1), en anderzijds tot tenuitvoerlegging van dit verdrag zelf voor de lidstaten die het niet hadden bekrachtigd.

3 De gedragscode is vastgesteld op 6 april 1974. Volgens de eerste overweging van zijn considerans strekt deze code tot verbetering van het systeem van de lijnvaartconferences. De Republiek Zaïre heeft deze code in 1974 bekrachtigd en het Koninkrijk België in 1988.

4 In het gemeenschapsrecht is aan de gedragscode uitvoering gegeven bij verordening nr. 954/79. Om de toepassing te verzekeren van bepaalde specifieke aspecten

van de code, en deze met het gemeenschapsrecht in overeenstemming te brengen, heeft de Raad een aantal verordeningen vastgesteld, waaronder verordening nr. 4055/86.

5 Verordening nr. 4055/86 verleent de scheepvaartmaatschappijen rechten op het gebied van het verrichten van diensten inzake zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen.

6 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 4055/86 bepaalt:

„Het vrij verrichten van diensten inzake zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen is van toepassing op de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan in die van degene voor wie de diensten worden verricht."

7 Artikel 3 van deze verordening luidt:

„Vrachtverdelingsregelingen in bestaande bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen worden geleidelijk afgeschaft of aangepast in overeenstemming met artikel 4."

8 Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 4055/86 luidt:

„Bestaande vrachtverdelingsregelingen die niet geleidelijk zijn afgeschaft in overeenstemming met artikel 3, worden als volgt aan de communautaire wetgeving aangepast:

a) voor wat het aan de gedragscode voor lijnvaartconferences van de Verenigde Naties gebonden verkeer betreft, dienen de regelingen in overeenstemming te zijn met deze code en te voldoen aan de eisen die aan de lidstaten worden gesteld krachtens verordening (EEG) nr. 954/79;

b) voor wat het niet aan de gedragscode voor lijnvaartconferences van de Verenigde Naties gebonden verkeer betreft, moeten de overeenkomsten zo spoedig mogelijk en in elk geval vóór 1 januari 1993 zo worden aangepast dat alle onderdanen van de Gemeenschap in de zin van artikel 1 een billijke, vrije en niet-discriminerende toegang krijgen tot de vracht die aan de betrokken lidstaten toekomt."

9 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 4055/86 bepaalt:

„Vrachtverdelingsregelingen in toekomstige overeenkomsten met derde landen zijn verboden, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer lijnvaartondernemingen van de Gemeenschap anders geen daadwerkelijke gelegenheid zouden hebben lijndiensten van en naar het betrokken derde land te onderhouden. In die omstandigheden kunnen overeenkomsten worden toegestaan overeenkomstig artikel 6."

10 Overeenkomstig artikel 12 ervan is verordening nr. 4055/86 in werking getreden op 1 januari 1987, de dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

11 Op 5 maart 1981 ondertekenden het Koninkrijk België en de Republiek Zaïre een scheepvaartovereenkomst (hierna: „Belgisch-Zaïrese overeenkomst").

12 Artikel 1, eerste alinea, van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst luidt:

„In de onderhavige overeenkomst betekent de term ‚schip van de overeenkomstsluitende partij': elk koopvaardijschip dat ingeschreven is op het grondgebied van deze partij en dat onder haar vlag vaart, in overeenstemming met de wetgeving van deze partij."

13 Artikel 3, lid 3, van de Belgische-Zaïrese overeenkomst bepaalt:

„Ten aanzien van het vervoer van goederen, van welke aard ook, over zee, en ongeacht de haven waar de goederen worden geladen of gelost, passen de overeenkomstsluitende partijen op schepen welke door hun onderscheidene nationale rederijen worden geëxploiteerd een regeling toe waaraan de verdeelsleutel 40/40/20, geldende zowel wat de waarde als het volume van de vracht betreft ten grondslag ligt."

14 Artikel 4 van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst bepaalt:

„Onverminderd haar in internationaal verband aangegane verplichtingen beschikt elke overeenkomstsluitende partij op soevereine wijze over haar aandeel in de trafiek die haar krachtens het in deze overeenkomst bepaalde, toekomt."

15 Artikel 18 van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst bepaalt:

„1. Deze overeenkomst treedt in werking vanaf de wederzijdse kennisgeving door de overeenkomstsluitende partijen van het feit dat de door hun respectieve wetgevingen vereiste procedures zijn volbracht.

2. Deze overeenkomst blijft voor onbepaalde duur van kracht. Ze kan evenwel op ieder ogenblik schriftelijk en langs diplomatieke weg worden opgezegd, mits een vooropzeg van 6 maanden."

16 Van de ratificatie van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst is op 13 juni 1983 door het Koninkrijk België aan de Republiek Zaïre kennis gegeven en op 13 april 1987 door laatstgenoemde aan het Koninkrijk België.

De precontentieuze procedure

17 Van mening dat de vrachtverdelingsclausules in de Belgisch-Zaïrese overeenkomst in strijd zijn met de bepalingen en verplichtingen van verordening nr. 4055/86, aangezien zij het vrachtvervoer tussen de partijen reserveren voor schepen die de

vlag van de ene of de andere partij voeren of worden geëxploiteerd door personen of maatschappijen met de nationaliteit van de ene of de andere partij, heeft de Commissie het Koninkrijk België op 10 april 1991 een aanmaningsbrief gezonden.

18 In haar antwoord van 7 juni 1991 wees de Belgische regering erop, dat het in casu om een bestaande overeenkomst ging, aangezien zij vóór de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 4055/86 was gesloten en sinds haar ondertekening in 1981 de facto werd toegepast, zodat zij niet in strijd was met de bepalingen van artikel 5 van deze verordening.

19 Niet overtuigd door het antwoord van de Belgische regering, deed de Commissie haar op 11 oktober 1993 een met redenen omkleed advies toekomen, waarin zij stelde dat de Belgisch-Zaïrese overeenkomst in strijd was met de bepalingen van artikel 5 van verordening nr. 4055/86 en dat zij 40 % van het verkeer reserveerde voor Belgische scheepvaartmaatschappijen met uitsluiting van die van andere lidstaten. Bovendien was deze uitsluiting volgens de Commissie discriminerend, en dus duidelijk verboden door artikel 1 van verordening nr. 4055/86.

20 Ook preciseerde de Commissie, dat het om een nieuwe overeenkomst ging, nu zij eerst na 1 januari 1987 in werking was getreden.

21 Bij nader onderzoek van het dossier en aangezien de naar Belgisch recht voor de inwerkingtreding van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst vereiste formaliteiten vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 4055/86 zijn vervuld, kwam de Commissie evenwel tot de conclusie, dat deze overeenkomst kon worden beschouwd als een „bestaande overeenkomst" die was onderworpen aan de bepalingen van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 4055/86.

22 Bijgevolg zond de Commissie het Koninkrijk België op 11 april 1996 een aanvullende aanmaningsbrief. Daarin stelde de Commissie vast, dat zij ondanks diverse beweringen van de Belgische regering, met name in haar brief van 7 juni 1991, over geen enkele informatie beschikte waaruit bleek dat de Belgisch-Zaïrese overeenkomst was aangepast. Zij concludeerde dus, dat het Koninkrijk België door deze overeenkomst niet aldus aan te passen dat alle gemeenschapsonderdanen in de zin van artikel 1 van verordening nr. 4055/86 een billijke, vrije en niet-discriminerende toegang tot de aan België toekomende vracht krijgen, dan wel door de overeenkomst niet op te zeggen overeenkomstig artikel 18, lid 2, van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst, de krachtens de bepalingen van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 4055/86 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

23 In haar antwoord van 30 augustus 1996 stelde de Belgische regering tot haar tevredenheid vast, dat de Commissie er voortaan van uitging dat de Belgisch-Zaïrese overeenkomst onder de bepalingen van artikel 4 van verordening nr. 4055/86 viel, en gaf zij te kennen dat zij haar inspanningen zou voortzetten om de aanpassing van de overeenkomst te verzekeren.

24 Na dit antwoord zond de Commissie de Belgische regering op 23 juni 1997 een aanvullend met redenen omkleed advies.

25 In haar antwoord van 10 september 1997 betwistte de Belgische regering hoofdzakelijk de stelling van de Commissie in haar aanvullend met redenen omkleed advies, dat de gestelde termijn voor de aanpassing van bestaande vrachtverdelingsregelingen wat het onder de gedragscode vallende verkeer betreft, op 30 maart 1988 was verstreken. Na die datum streefde de Commissie naar een pragmatische oplossing die erin bestond brieven uit te wisselen waarbij de bestaande regelingen werd ingetrokken, en schortte zij zelfs gedurende enige tijd de inbreukprocedure op.

26 Toen zij geen enkele kennisgeving ontving betreffende de daadwerkelijke aanpassing van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst, stelde de Commissie het onderhavige beroep in.

Het beroep

27 Volgens de Commissie geldt ingevolge artikel 1 van verordening nr. 4055/86 de vrijheid van dienstverrichting inzake zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen, voor de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan in die van degene voor wie de diensten worden verricht. In de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 4055/86 is de situatie ten opzichte van derde landen geregeld; artikel 3 geldt voor bestaande overeenkomsten en artikel 5 voor toekomstige overeenkomsten.

28 Aangezien de twee partijen volgens artikel 18 van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst de bedoeling hadden zich eerst na de vervulling van de door hun respectieve wetgevingen vereiste formaliteiten te verbinden en deze formaliteiten door het Koninkrijk België zijn vervuld met de vaststelling van de wet van 21 april 1983 houdende goedkeuring van deze overeenkomst, waarvan aan de Republiek Zaïre kennis is gegeven op 13 juni 1983, dus vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 4055/86, is de Commissie van mening dat deze overeenkomst een bestaande overeenkomst is waarvoor de bepalingen van de artikelen 3 en 4 van deze verordening gelden.

29 De enige uitzonderingen op de toepassing van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 4055/86 zijn, wat de unilaterale beperkingen betreft, „in afwijking van artikel 1" neergelegd in artikel 2 en, wat het niet onder de gedragscode vallende verkeer betreft, in artikel 4, lid 1, sub b, dat een extra termijn tot uiterlijk 1 januari 1993 verleent.

30 Ingevolge de bepalingen van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 4055/86 krijgen de lidstaten voor het onder de gedragscode vallende verkeer evenwel geen enkele termijn voor de aanpassing van de vrachtverdelingsregelingen.

31 Volgens de Commissie volgt daaruit, dat de lidstaten die de gedragscode op de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 4055/86 reeds hadden bekrachtigd, de bestaande bilaterale overeenkomsten, namelijk de vrachtverdelingsregelingen, onverwijld moesten aanpassen of afschaffen.

32 Aangezien het Koninkrijk België in 1988 de gedragscode heeft bekrachtigd, stelt de Commissie, dat België de vrachtverdelingsovereenkomsten op die datum moest aanpassen.

33 De Commissie voegt hieraan toe, dat ook indien het betrokken verkeer werd gelijkgesteld met niet onder de gedragscode vallend verkeer in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 4055/86, 1 januari 1993 de uiterste datum voor de aanpassing van de betrokken bilaterale overeenkomsten was. Of het verkeer nu wordt beheerst door lid 1, sub a, dan wel sub b, van verordening nr. 4055/86, de periode voor de aanpassing van de vrachtverdelingsbepalingen is hoe dan ook sedert lang verstreken.

34 De Commissie merkt op, dat zij niet de opzegging van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst verlangt, doch alleen de aanpassing of afschaffing van de regelingen van deze overeenkomst overeenkomstig de bepalingen van artikel 3 van verordening nr. 4055/86 betreffende „bestaande" overeenkomsten. Indien deze aanpassing of afschaffing door de andere partij bij de overeenkomst niet zou worden aanvaard, is de volledige opzegging van deze overeenkomst evenwel het ultieme middel om aan de inbreuk een einde te maken. De onderhavige procedure heeft in ieder geval tot doel de opheffing van de vrachtverdelingsregelingen te verzekeren.

35 De Belgische regering betwist het standpunt van de Commissie, dat de Belgisch-Zaïrese overeenkomst op de datum van bekrachtiging van de gedragscode door het Koninkrijk België had moeten zijn aangepast. Volgens België is nergens bepaald, dat de scheepvaartovereenkomsten aan de bepalingen van de gedragscode moeten zijn aangepast uiterlijk op de datum waarop deze code voor de twee partijen bij de Belgisch-Zaïrese overeenkomst in werking treedt.

36 Bovendien is de suggestie van de Commissie inzake de opzegging van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst volgens de Belgische regering onevenredig, aangezien deze overeenkomst een aantal bepalingen bevat die niet in strijd zijn met het gemeenschapsrecht. De aanpassing van deze overeenkomst met de Democratische Republiek Congo (vroeger Republiek Zaïre) betreft namelijk slechts de artikelen 3 en 4, lid 1, van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst.

37 De Belgische regering stelt, dat zij steeds het voornemen te kennen heeft gegeven de betrokken bepalingen te wijzigen. Bovendien wezen de Congolese autoriteiten er op 22 juli 1998 op, dat zij de bij de Belgisch-Zaïrese overeenkomst ingestelde gemengde commissie wilden bijeenroepen, doch dat wegens de politieke gebeurtenissen sindsdien nog geen onderhandelingen plaats konden vinden. Het Koninkrijk België verbindt zich ertoe de aanpassing van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst tot een goed einde te brengen zodra de politieke situatie van de Democratische Republiek Congo het toelaat.

38 Vaststaat (zie, met name, de punten 21 en 28 van het onderhavige arrest) dat het hier niet gaat om een toekomstige overeenkomst in de zin van artikel 5 van verordening nr. 4055/86, maar om een overeenkomst waarop de artikelen 3 en 4 van deze verordening van toepassing zijn.

39 Wat de bepaling van de datum betreft vanaf welke de Belgisch-Zaïrese overeenkomst diende te worden aangepast, maakt artikel 4, lid 1, van verordening nr. 4055/86 een onderscheid tussen het al dan niet onder de gedragscode vallende verkeer. Alleen voor niet onder de gedragscode vallend verkeer verleent verordening nr. 4055/86 de lidstaten een termijn tot 1 januari 1993 voor de voorgeschreven aanpassing. Voor het onder de gedragscode vallende verkeer wordt geen enkele termijn verleend voor de aanpassing van een overeenkomst.

40 Het Koninkrijk België bekrachtigde de gedragscode op 30 maart 1988. Daar voor de aanpassing van het onder deze gedragscode vallende verkeer in geen enkele termijn is voorzien, moesten, zoals de advocaat-generaal in punt 10 van zijn

conclusie opmerkte, de bepalingen van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst onmiddellijk na de bekrachtiging door het Koninkrijk België van deze code worden aangepast.

41 De Belgische regering betwist niet, dat zij de litigieuze bepalingen moet wijzigen, doch betoogt dat de politieke gebeurtenissen in Congo de onderhandelingen onmogelijk hebben gemaakt. Zij verbindt zich ertoe de Belgisch-Zaïrese overeenkomst aan te passen zodra de politieke situatie in Congo zulks mogelijk maakt.

42 Dienaangaande zij erop gewezen, dat het bestaan van een moeilijke politieke situatie in een overeenkomstsluitend derde land, zoals in casu het geval is, een niet-nakoming niet kan rechtvaardigen. Wanneer een lidstaat moeilijkheden ondervindt waardoor een overeenkomst niet kan worden gewijzigd, moet hij deze overeenkomst namelijk opzeggen.

43 Derhalve moet worden vastgesteld, dat het Koninkrijk België door niet de nodige maatregelen te nemen om de Belgisch-Zaïrese overeenkomst aldus aan te passen dat de gemeenschapsonderdanen een billijke, vrije en niet-discriminerende toegang krijgen tot de vracht die aan België toekomt, dan wel deze overeenkomst op te zeggen, de krachtens verordening nr. 4055/86 en met name de artikelen 3 en 4, lid 1, ervan, op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

44 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld en de Commissie dit heeft gevorderd, dient België in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet de nodige maatregelen te nemen om de overeenkomst met de Republiek Zaïre (thans Democratische Republiek Congo) aldus aan te passen dat de gemeenschapsonderdanen een billijke, vrije en niet-discriminerende toegang krijgen tot de vracht die aan België toekomt, dan wel deze overeenkomst op te zeggen, is het Koninkrijk België de krachtens verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen, en met name de artikelen 3 en 4, lid 1, ervan, op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.**

Jann Edward Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 september 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Eerste kamer

P. Jann