# DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 14 september 1999 *

I mål C-170/98,

**Europeiska gemenskapernas kommission,** företrädd av juridiske rådgivaren Frank Benyon och Bernard Mongin, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

**Konungariket Belgien,** företrätt av förste rådgivaren Jan Devadder vid utrikes-, utrikeshandels- och utvecklingsbiståndsministeriet, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Belgiens ambassad, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning (EEG) nr 4055/86 av den 22 december 1986 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla

* Rättegångsspråk: franska.

tjänster på sjötransportområdet mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land (EGT L 378, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 145), i synnerhet artiklarna 3 och 4.1, genom att varken anpassa eller säga upp avtalet med Republiken Zaïre, så att medborgarna i gemenskapen får rättvis, fri och icke-diskriminerande tillgång till Belgiens lastandelar,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna D.A.O. Edward (referent) och L. Sevón,

generaladvokat: A. La Pergola,

justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 20 april 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

# Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 8 maj 1998, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning (EEG) nr 4055/86 av den 22 december 1986 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land (EGT L 378, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 145), i synnerhet artiklarna 3 och 4.1, genom att varken anpassa eller säga upp avtalet med Republiken Zaïre (nu Demokratiska Republiken Kongo), så att medborgarna i gemenskapen får rättvis, fri och icke-diskriminerande tillgång till Belgiens lastandelar.

## Tillämpliga bestämmelser

2 Förordning nr 4055/86 avser dels att genomföra rådets förordning (EEG) nr 954/79 av den 15 maj 1979 om medlemsstaternas ratifikation av eller anslutning till Förenta nationernas konvention om en uppförandekod för linjekonferenser (nedan kallad uppförandekoden) (EGT L 121, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 2, s. 106), dels, för de medlemsstater som inte hade ratificerat denna konventionen, att genomföra själva konventionen.

3 Uppförandekoden antogs den 6 april 1974. Denna kod har, enligt sitt första övervägande, till syfte att förbättra systemet för linjekonferenser. Republiken Zaïre ratificerade denna kod år 1974 och Konungariket Belgien år 1988.

4 Uppförandekoden har genomförts i gemenskapsrätten genom förordning nr 954/79. För att tillämpa vissa specifika aspekter av koden och göra den

förenlig med gemenskapsrätten har rådet utfärdat ett antal förordningar, däribland förordning nr 4055/86.

5 Den sistnämnda förordningen ger rederier rättigheter inom området för tillhandahållande av sjötransporttjänster mellan medlemsstaterna samt mellan medlemsstaterna och tredje land.

6 I artikel 1.1 i förordning nr 4055/86 stadgas följande:

"Frihet att utföra sjötransporter mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredje land skall gälla för medborgare i medlemsstater med hemvist i en annan medlemsstat än den person för vilken sjötransporten utförs."

7 I artikel 3 i förordning nr 4055/86 föreskrivs följande:

"Bestämmelser om lastdelning i gällande bilaterala överenskommelser mellan medlemsstater och tredje land skall avvecklas eller anpassas enligt föreskrifterna i artikel 4."

8 I artikel 4.1 i förordning nr 4055/86 stadgas följande:

"Sådana gällande bestämmelser om lastdelning som inte avvecklats enligt artikel 3, skall anpassas till gemenskapens lagstiftning och då särskilt enligt följande:

a) Trader som styrs av Förenta nationernas uppförandekod för linjekonferenser skall överensstämma med koden och medlemsstaternas åtaganden enligt förordning (EEG) nr 954/79.

b) Trader som inte styrs av Förenta nationernas uppförandekod för linjekonferenser skall snarast möjligt och senast före den 1 januari 1993 anpassas så att alla medborgare i gemenskapen, enligt definitionen i artikel 1, får rättvis, fri och icke-diskriminerande tillgång till berörda medlemsstaters lastandelar."

9 I artikel 5.1 i förordning nr 4055/86 stadgas följande:

"I framtida avtal med tredje land är bestämmelser om lastdelning förbjudna utom i de undantagsfall då gemenskapens linjerederier inte har faktisk möjlighet att bedriva transport till och från det berörda tredje landet på något annat sätt. Under dessa omständigheter kan sådana bestämmelser tillåtas enligt föreskrifterna i artikel 6."

10 I enlighet med artikel 12 i förordning nr 4055/86 trädde den i kraft dagen efter det att den offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, nämligen den 1 januari 1987.

11 Den 5 mars 1981 undertecknade Konungariket Belgien och Republiken Zaïre ett avtal avseende sjötransport (nedan kallat avtalet mellan Belgien och Zaïre).

12 I artikel 1.1 i avtalet mellan Belgien och Zaïre stadgas följande:

"Begreppet 'en avtalsslutande parts fartyg' betyder handelsfartyg som är registrerade i denna stat och som för dess flagg i enlighet med dess lagstiftning."

13 I artikel 3.3 i avtalet mellan Belgien och Zaïre föreskrivs följande:

"Vad beträffar allt slags godstransport till sjöss mellan de båda parternas länder, oavsett i vilken hamn lastning eller lossning sker, skall de avtalsslutande parterna på de fartyg som deras respektive rederier nyttjar tillämpa ett system som bygger på fördelningen 40/40/20 vad beträffar lastens värde och volym."

14 I artikel 4 i avtalet mellan Belgien och Zaïre stadgas följande:

"Utan att det påverkar dess åtaganden på det internationella planet skall vardera avtalsslutande parten fritt förfoga över de trafikrättigheter som tillkommer denne enligt villkoren i förevarande avtal."

15 I artikel 18 i avtalet mellan Belgien och Zaïre föreskrivs följande:

"1. Förevarande avtal träder i kraft från och med att de avtalsslutande parterna ömsesidigt delger varandra att de formaliteter som föreskrivs i deras respektive lagstiftning har fullgjorts.

2. Avtalet förblir i kraft under obestämd tid. Det kan emellertid när som helst sägas upp skriftligen och på diplomatisk väg, med en uppsägningstid om sex månader."

16 Konungariket Belgien anmälde den 13 juni 1983 till Republiken Zaïre att det ratificerat avtalet mellan Belgien och Zaïre och den sistnämnda staten anmälde den 13 april 1987 detsamma till Konungariket Belgien.

**Det administrativa förfarandet**

17 Kommissionen ansåg att lastdelningsklausulerna i avtalet mellan Belgien och Zaïre stred mot bestämmelserna och skyldigheterna i förordning nr 4055/86, eftersom de enbart ger fartyg som för endera partens flagg eller som nyttjas av

personer eller av bolag som har endera partens nationalitet rätt att bedriva godstransport mellan parterna. Kommissionen riktade därför den 10 april 1991 en formell underrättelse till Konungariket Belgien.

18 I sitt svar av den 7 juni 1991 angav den belgiska regeringen att det här var fråga om ett gällande avtal, eftersom detta hade ingåtts före den dag då förordning nr 4055/86 trädde i kraft, och att det i praktiken tillämpades sedan undertecknandet år 1981. Således stred inte avtalet mot bestämmelserna i artikel 5 i ovannämnda förordning.

19 Kommissionen, som fann den belgiska regeringens svar otillfredställande, riktade den 11 oktober 1993 ett motiverat yttrande till denna stat, i vilket den påpekade att avtalet mellan Belgien och Zaïre stred mot bestämmelserna i artikel 5 i förordning nr 4055/86 och att 40 procent av trafiken enligt detta reserverades för belgiska rederier, varvid de andra medlemsstaternas rederier uteslöts. Kommissionen gjorde dessutom gällande att eftersom detta uteslutande är diskriminerande är det klart förbjudet enligt artikel 1 i förordning nr 4055/86.

20 Kommissionen påpekade dessutom att det var fråga om ett nytt avtal eftersom det hade trätt i kraft först efter den 1 januari 1987.

21 Emellertid kom kommissionen, efter en fördjupad granskning av handlingarna i målet och med hänsyn till att de formaliteter som enligt belgisk lagstiftning krävdes för ikraftträdandet av avtalet mellan Belgien och Zaïre hade fullgjorts före ikraftträdandet av förordning nr 4055/86, till slutsatsen att sagda avtal kunde anses vara ett gällande avtal som omfattas av bestämmelserna i artiklarna 3 och 4 i förordning nr 4055/86.

22 Kommissionen sände följaktligen den 11 april 1996 en kompletterande formell underrättelse till Konungariket Belgien. I denna skrivelse konstaterade kommissionen att den inte förfogade över några uppgifter om att någon anpassning av avtalet mellan Belgien och Zaïre hade skett, trots den belgiska regeringens uttalanden vid flera tillfällen, bland annat i dess skrivelse av den 7 juni 1991. Kommissionen hävdade således att Konungariket Belgien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 3 och 4 i förordning nr 4055/86, genom att varken anpassa det ovannämnda avtalet så att alla medborgare i gemenskapen, såsom de definieras i artikel 1 i förordning nr 4055/86, får rättvis, fri och icke-diskriminerande tillgång till Belgiens lastandelar, eller säga upp avtalet, på sätt som föreskrivs i artikel 18.2 i avtalet mellan Belgien och Zaïre.

23 Den belgiska regeringen uttryckte i sitt svar av den 30 augusti 1996 sin tillfredställelse med att kommissionen ansåg att avtalet mellan Belgien och Zaïre omfattades av bestämmelserna i artikel 4 i förordning nr 4055/86 och uppgav att den skulle göra nödvändiga ansträngningar för att säkerställa att avtalet anpassades.

24 Till följd av detta svar riktade kommissionen den 23 juni 1997 ett kompletterande motiverat yttrande till den belgiska regeringen.

25 Den belgiska regeringen ifrågasatte i sitt svar av den 10 september 1997 huvudsakligen den uppfattning som kommissionen framlade i sitt kompletterande motiverade yttrande, nämligen att de frister som fastställts för anpassningen av bestämmelser om lastdelning, vad beträffar trader som styrs av uppförandekoden, hade löpt ut den 30 mars 1988. Enligt den belgiska regeringen sökte kommissionen efter denna dag finna en pragmatisk lösning genom att förorda en skriftväxling avseende avveckling av de gällande bestämmelserna och lät till och med uppskjuta överträdelseförfarandet en viss tid.

26 Eftersom kommissionen inte har erhållit någon underrättelse om anpassning av avtalet mellan Belgien och Zaïre, har den väckt förevarande talan.

## Talan

27 Enligt kommissionen framgår det av artikel 1 i förordning nr 4055/86 att denna avser frihet att utföra sjötransporter mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredje land för medborgare i medlemsstater med hemvist i en annan medlemsstat än den person för vilken sjötransporten utförs. I artiklarna 3 och 5 i förordning nr 4055/86 har fastställts regler som gäller situationen i förhållande till tredje land. Artikel 3 är tillämplig på gällande avtal och artikel 5 avser framtida avtal.

28 Kommissionen har konstaterat att artikel 18 i avtalet mellan Belgien och Zaïre gäller de båda parternas avsikt att förbinda sig först efter att de formaliteter som föreskrivs i deras respektive lagstiftning har fullgjorts och att dessa formaliteter fullgjordes av Konungariket Belgien genom antagandet av lagen av den 21 april 1983 om godkännande av ovannämnda avtal, vilken delgavs Republiken Zaïre den 13 juni 1983, det vill säga före ikraftträdandet av förordning nr 4055/86. Således anser kommissionen att sagda avtal är ett gällande avtal som omfattas av bestämmelserna i artiklarna 3 och 4 i denna förordning.

29 De enda undantagen från det fria tillhandahållandet av tjänster som genomförts genom artikel 1.1 i förordning nr 4055/86 finns i artikel 2 vad beträffar unilaterala restriktioner, vilka har införts "[t]rots artikel 1" och i artikel 4.1 b vad beträffar trader som inte styrs av uppförandekoden. För dessa medges en ytterligare frist till senast den 1 januari 1993.

30 Däremot beviljas medlemsstaterna inte någon frist för anpassningen av bestämmelser om lastdelning vad beträffar trader som styrs av uppförandekoden, i enlighet med bestämmelserna i artikel 4.1 a i förordning nr 4055/86.

31 Enligt kommissionen följer av detta att de medlemsstater som redan hade ratificerat uppförandekoden den dag då förordning nr 4055/86 trädde i kraft omedelbart skulle anpassa eller avveckla gällande bilaterala avtal, det vill säga bestämmelserna om lastdelning.

32 Eftersom uppförandekoden ratificerades av Konungariket Belgien år 1988 hävdar kommissionen att det ankom på det sistnämnda att anpassa lastdelningsavtalen vid den tidpunkten.

33 Kommissionen har tillagt att även om traderna i fråga skulle vara att jämställa med trader som inte styrs av uppförandekoden enligt artikel 4.1 b i förordning nr 4055/86, var senaste dagen för anpassning av de bilaterala avtalen i fråga den 1 januari 1993. Sammanfattningsvis har anpassningsperioden för bestämmelserna om lastdelning löpt ut sedan länge, oavsett om traderna omfattas av artikel 4.1 a eller 4.1 b i förordning nr 4055/86.

34 Kommissionen understryker att den inte kräver att avtalet mellan Belgien och Zaïre skall sägas upp, utan enbart att bestämmelserna i ovannämnda avtal skall anpassas eller avvecklas i enlighet med bestämmelserna i artikel 3 i förordning nr 4055/86 avseende "gällande" avtal. Om emellertid anpassningen eller avvecklingen inte accepteras av den andra avtalsslutande parten, utgör en fullständig uppsägning av detta avtal den sista möjligheten att få överträdelsen att upphöra. Det förevarande förfarandet har i vart fall till syfte att säkerställa att bestämmelserna om lastdelning avskaffas.

35 Den belgiska regeringen ifrågasätter kommissionens inställning att avtalet mellan Belgien och Zaïre skulle ha anpassats den dag då uppförandekoden ratificerades av Konungariket Belgien. Enligt denna stat stadgas det ingalunda att sjötransportsavtalen skall vara anpassade till bestämmelserna i uppförandekoden senast den dag då denna kod träder i kraft för de två parter som har ingått avtalet mellan Belgien och Zaïre.

36 Dessutom anser den belgiska regeringen att kommissionens begäran att avtalet mellan Belgien och Zaïre skall sägas upp är oproportionerlig, med hänsyn till att sagda avtal innehåller ett antal bestämmelser som inte strider mot gemenskapsrätten. Anpassningen av detta avtal med Demokratiska Republiken Kongo (tidigare Republiken Zaïre) avser nämligen enbart artiklarna 3 och 4.1 i avtalet mellan Belgien och Zaïre.

37 Den belgiska regeringen hävdar att den alltid har visat sig villig att ändra de omtvistade bestämmelserna. Dessutom hade de kongolesiska myndigheterna den 22 juli 1998 meddelat att de önskade sammankalla den partssammansatta kommitté som föreskrivs i avtalet mellan Belgien och Zaïre, men de politiska händelser som därefter inträffade gjorde det omöjligt att genomföra förhandlingarna. Därför säger sig Konungariket Belgien åta sig att genomföra anpassningen av avtalet mellan Belgien och Zaïre när den politiska situationen i Demokratiska Republiken Kongo tillåter detta.

38 Det är ostridigt (se bland annat punkterna 21 och 28 i förevarande dom) att det här inte är fråga om ett framtida avtal i den mening som avses i artikel 5 i förordning nr 4055/86 och att det således är fråga om ett avtal på vilket artiklarna 3 och 4 i denna förordning är tillämpliga.

39 Vad beträffar bedömningen av vilken dag anpassningen av avtalet mellan Belgien och Zaïre skulle företas, görs det i artikel 4.1 i förordning nr 4055/86 skillnad mellan å ena sidan trader som styrs av uppförandekoden och å andra sidan trader som inte styrs av denna kod. Det är enbart beträffande de sistnämnda traderna som förordning nr 4055/86 medger medlemsstaterna en frist som utlöper den 1 januari 1993 för att företa den anpassning som föreskrivs. För trader som styrs av uppförandekoden medges inte någon frist för anpassningen av ett avtal.

40 Konungariket Belgien ratificerade uppförandekoden den 30 mars 1988. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 10 i sitt förslag till avgörande innebär den omständigheten att det inte har fastställts någon frist för anpassningen av trader

som styrs av uppförandekoden att bestämmelserna i avtalet mellan Belgien och Zaïre skulle anpassas omedelbart efter att Konungariket Belgien hade ratificerat sagda kod.

41 Den belgiska regeringen har i huvudsak inte bestritt att det föreligger en skyldighet att ändra de omtvistade bestämmelserna, men har gjort gällande att de politiska händelser som inträffat i Kongo har gjort det omöjligt att genomföra några förhandlingar. Den belgiska regeringen åtar sig att slutföra anpassningen av avtalet mellan Belgien och Zaïre när den politiska situationen i Kongo tillåter detta.

42 Domstolen vill härvid erinra om följande. Att det föreligger en svår politisk situation i ett avtalsslutande tredje land, såsom i det förevarande fallet, kan inte rättfärdiga ett fördragsbrott. Om en medlemsstat stöter på svårigheter som gör det omöjligt att ändra ett avtal, ankommer det nämligen på denna att säga upp avtalet.

43 Det finns således anledning fastställa att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt förordning nr 4055/86, i synnerhet artiklarna 3 och 4.1, genom att varken anpassa eller säga upp avtalet mellan Belgien och Zaïre, så att medborgarna i gemenskapen får rättvis, fri och icke-diskriminerande tillgång till Belgiens lastandelar.

**Rättegångskostnader**

44 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att

Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

följande dom:

1) **Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning (EEG) nr 4055/86 av den 22 december 1986 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land, i synnerhet artiklarna 3 och 4.1, genom att varken anpassa eller säga upp avtalet med Republiken Zaïre (nu Demokratiska Republiken Kongo), så att medborgarna i gemenskapen får rättvis, fri och icke-diskriminerande tillgång till Belgiens lastandelar.**

2) **Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Jann Edward Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 september 1999.

R. Grass

Justitiesekreterare

P. Jann

Ordförande på första avdelningen