SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO LA PERGOLA
vom 20. April 1999 *

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt die Kommission die Feststellung, daß das Königreich Belgien dadurch 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 [1] verstoßen hat, daß es weder das Abkommen mit 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 (EWG) Nr. 4055/86 dient der Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 954/79 des Rates vom 15. Mai 1979 über die Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen durch die Mitgliedstaaten oder über den Beitritt der Mitgliedstaaten zu diesem Übereinkommen [2]. Nach der Verordnung soll insbesondere „der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs ... auf die Seeschiffahrt zwischen Mitgliedstaaten und zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern angewandt werden, damit die bestehenden Beschränkungen schrittweise aufgehoben und die Einführung neuer Beschränkungen vermieden werden kann“ [3]. Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung 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.“

3. Die hier entscheidungserheblichen Bestimmungen der Verordnung sind die über Ladungsaufteilungsvereinbarungen. Dabei ist zwischen bestehenden und künftigen Vereinbarungen zu unterscheiden. Letztere sind nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung *„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

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 378, S. 1.

2 — ABl. L 121, S. 1.

3 — Elfte Begründungserwägung

Vereinbarungen nach Maßgabe des Artikels 6 *zugelassen werden*" [4]. Bestehende Vereinbarungen werden nach Artikel 3 „nach und nach beendet oder gemäß Artikel 4 angepaßt". Artikel 4 lautet:

„(1) 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 nicht diskriminierender Zugang aller Angehörigen der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 1 zu den Ladungsanteilen des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehen wird.

(2) Einzelstaatliche Maßnahmen gemäß Absatz 1 werden umgehend den Mitgliedstaaten und der Kommission mitgeteilt. Das in der Entscheidung 77/587/EWG vorgesehene Konsultationsverfahren ist anwendbar.

(3) Über Fortschritte bei den in Absatz 1 Buchstabe b) genannten Anpassungen erstatten die Mitgliedstaaten der Kommission Bericht, und zwar anfänglich alle sechs Monate und in der Folgezeit jährlich.

(4) Treten bei der Anpassung von Abkommen gemäß Absatz 1 Buchstabe b) Schwierigkeiten auf, so setzt der betreffende Mitgliedstaat den Rat und die Kommission davon in Kenntnis. In Fällen, in denen Abkommen mit Absatz 1 Buchstabe b) unvereinbar sind, ergreift der Rat auf Vorschlag der Kommission geeignete Maßnahmen, sofern der betreffende Mitgliedstaat dies beantragt."

4 — Hervorhebung von mir. Artikel 6 sieht für die Genehmigung neuer Vereinbarungen folgendes Verfahren vor:
„(1) Befinden sich die Staatsangehörigen oder die Linienreedereien eines Mitgliedstaates im Sinne von Artikel 1 Absätze 1 und 2 in der Lage oder drohen sie in die Lage zu geraten, daß sie keinen tatsächlichen Zugang zum Handelsverkehr mit einem bestimmten Drittland haben, so teilt der betreffende Mitgliedstaat dies den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission so bald wie möglich mit.
(2) Der Rat beschließt die erforderlichen Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission. Diese Maßnahmen können in den in Artikel 5 Absatz 1 genannten Fällen die Aushandlung und den Abschluß von Ladungsaufteilungsvereinbarungen einschließen.
(3) Hat der Rat binnen sechs Monaten nach der in Absatz 1 vorgesehenen Mitteilung eines Mitgliedstaats keine Entscheidung über das erforderliche Vorgehen getroffen, so kann der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen ergreifen, die zu diesem Zeitpunkt zur Wahrung des tatsächlichen Zugangs zum Handelsverkehr gemäß Artikel 5 Absatz 1 erforderlich erscheinen.
(4) Alle nach Absatz 3 getroffenen Maßnahmen müssen den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften entsprechen und den Staatsangehörigen oder den Linienreedereien der Gemeinschaft gemäß Artikel 1 Absätze 1 und 2 angemessenen, freien und nichtdiskriminierenden Zugang zu den betreffenden Ladungsanteilen gewährleisten.
(5) Einzelstaatliche Maßnahmen gemäß Absatz 3 sind umgehend den Mitgliedstaaten und der Kommission mitzuteilen. Das in der Entscheidung 77/587/EWG vorgesehene Konsultationsverfahren ist anwendbar."

4. Am 5. März 1981 schlossen das Königreich Belgien und die Republik Zaire ein zwischenstaatliches Abkommen, das Ladungsaufteilungsvereinbarungen in der Seeschiffahrt vorsieht. Artikel 3 Absatz 3 dieses Abkommens bestimmt: „Für die Beförderung jeglicher Art von Waren im Handelsverkehr zwischen den Ländern der beiden Parteien auf dem Seewege und unabhängig von dem Be- oder Entladehafen wenden die Vertragsparteien auf die von ihren jeweiligen Reedereien eingesetzten Schiffe eine Regelung an, die auf dem Verteilungsschlüssel 40/40/20 bezüglich Wert und Volumen der Ladung beruht." [5]

Das auf unbegrenzte Zeit geschlossene Abkommen kann „zu jeder Zeit schriftlich auf diplomatischem Wege unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden" [6]. Das Abkommen trat gemäß Artikel 18 Absatz 1 mit der Notifizierung der Erfüllung der nach den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften erforderlichen Formalitäten in Kraft.

Die Ratifizierung des Abkommens wurde vom Königreich Belgien am 13. Juni 1983 und von der Republik Zaire am 13. April 1987 notifiziert. Das Abkommen trat demnach am 13. April 1987 in Kraft, d. h. nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 4055/86.

5 — Freie Übersetzung.

6 — Artikel 18 Absatz 2 des Abkommens.

Vorverfahren

5. Die Kommission hielt die in diesem Abkommen enthaltenen Ladungsaufteilungsvereinbarungen für mit der Verordnung Nr. 4055/86 unvereinbar und leitete daher am 10. April 1991 gegen das Königreich Belgien das Vorverfahren gemäß Artikel 169 EG-Vertrag ein. In ihrem Mahnschreiben erklärte sie, daß die fraglichen Vereinbarungen als „künftige Abkommen" im Sinne von Artikel 5 der Verordnung anzusehen und daher untersagt seien, sofern nicht eine ausdrückliche Erlaubnis vorliege, die aber nicht eingeholt worden sei.

Die beklagte Regierung machte in ihrer Antwort vom 7. Juni 1991 geltend, daß die Vereinbarungen nicht als „künftige Abkommen" anzusehen seien. Das fragliche Abkommen sei vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 4055/86 geschlossen und de facto seit 1981 angewandt worden. Daher könne es nicht gegen Artikel 5 der Verordnung verstoßen.

6. Die Kommission hielt diese Antwort für unbefriedigend und übersandte der belgischen Regierung deshalb am 11. Oktober 1993 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Sie trug vor, das Abkommen verstoße gegen die Verordnung Nr. 4055/86, soweit es 40 % des Seeverkehrs belgischen Reedereien unter Aus-

schluß der Reedereien der übrigen Mitgliedstaaten vorbehalte. Diese Klausel sei diskriminierend und verstoße daher gegen Artikel 1 der Verordnung. Da es sich um ein Abkommen handele, das nach Inkrafttreten der Verordnung geschlossen worden sei, sei es gemäß Artikel 5 der Verordnung untersagt. Die belgische Regierung wurde demzufolge aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Situation binnen zwei Monaten zu bereinigen.

7. Die Kommission kam jedoch nach einer näheren Untersuchung des Vorgangs zu der Schlußfolgerung, daß das fragliche Abkommen als ein „bestehendes Abkommen" im Sinne der Artikel 3 und 4 der Verordnung angesehen werden könne. Sie sandte daher der beklagten Regierung am 11. April 1996 ein ergänzendes Schreiben, in dem sie erklärte, keine Informationen über eine Anpassung des Abkommens erhalten zu haben.

Die belgischen Behörden antworteten lediglich, sie würden die zu der von der Kommission gewünschten Anpassung erforderlichen Schritte unternehmen.

Die Kommission übersandte dem Königreich Belgien daraufhin am 23. Juni 1997 eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme.

Zur Begründetheit

8. Die Kommission stützt sich in ihrer Klage und in der Erwiderung auf die im Vorverfahren vorgetragenen Argumente. Das zwischen Belgien und Zaire geschlossene Abkommen sei ein „bestehendes Abkommen": Artikel 18 Absatz 1 des Abkommens sehe nämlich vor, daß die Vertragsparteien erst dann an das Abkommen gebunden seien, wenn „die nach den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften erforderlichen Formalitäten erfüllt sind". Diese Formalitäten seien vom Königreich Belgien durch Erlaß des Gesetzes vom 21. April 1983 über die Annahme des Abkommens erfüllt worden. Das Gesetz sei der Republik Zaire am 13. Juni 1983, d. h. vor Inkrafttreten der Verordnung, notifiziert worden.

Somit vertritt die Kommission die Auffassung, daß das fragliche Abkommen in den Anwendungsbereich der Artikel 3 und 4 der Verordnung falle. Das Abkommen hätte daher gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung von dem Zeitpunkt an angepaßt sein müssen, zu dem der Verhaltenskodex für Linienkonferenzen der Vereinten Nationen vom Königreich Belgien ratifiziert worden sei, d. h. vom 30. März 1988 an.

9. Das Königreich Belgien bestreitet die Vertragsverletzung grundsätzlich nicht. Es beantragt nicht, die Klage abzuweisen und erklärt in seinen Schriftsätzen, es habe stets seine Bereitschaft bekundet, die beanstandeten Vorschriften in dem von der Kommission gewünschten Sinne zu ändern.

Diese Änderungen seien wegen der schwierigen politischen Lage in der Republik Zaire, der jetzigen Demokratischen Republik Kongo, noch nicht abgeschlossen.

Die beklagte Regierung teilt jedoch nicht die Ansicht der Kommission, daß das Abkommen bis zu dem Zeitpunkt hätte geändert werden müssen, zu dem das Königreich Belgien den Verhaltenskodex für Linienkonferenzen der Vereinten Nationen ratifiziert habe, d. h. bis zum 30. März 1988. Außerdem sei eine etwaige Kündigung des Abkommens unverhältnismäßig, da es auch eine Reihe von Bestimmungen enthalte, die nicht gegen die Verordnung verstießen.

10. Dem Vorbringen der beklagten Regierung — das im übrigen nicht auf einen Antrag auf Klageabweisung hinausläuft — kann jedoch nicht gefolgt werden. Was die Bestimmung des Zeitpunktes angeht, von dem an das beanstandete Abkommen hätte angepaßt werden müssen, weist die Kommission zutreffend darauf hin, daß in Artikel 4 Absatz 1 zwischen dem Verkehr im Sinne des Verhaltenskodex für Linienkonferenzen der Vereinten Nationen und dem Nichtkodex-Verkehr unterschieden wird. Nur für den letztgenannten Verkehr wird den Mitgliedstaaten in der Verordnung eine Anpassungsfrist bis zum 1. Januar 1993 eingeräumt. Für die andere Seeverkehrsart, um die es im vorliegenden Fall gerade geht, ist hingegen keine Frist vorgesehen. Die Tatsache, daß für die Anpassung dieser Verkehrsart keine Frist vorgesehen ist, bedeutet, daß sie sofort mit Ratifizierung des Verhaltenskodex durch den betreffenden Mitgliedstaat angepaßt sein mußten. Das Königreich Belgien hat diese Ratifizierung am 30. März 1988 vorgenommen.

Hinsichtlich der angeblichen Unverhältnismäßigkeit einer Kündigung des Abkommens stimme ich dem Einwand der Kommission zu, daß sie keine derartige Kündigung, sondern nur eine Anpassung des Abkommens verlangt hat, um dieses mit den Vorschriften der Verordnung in Einklang zu bringen. Eine etwaige Kündigung des gesamten Abkommens wäre nur dann erforderlich gewesen, wenn die andere Vertragspartei die erforderlichen Änderungen nicht akzeptiert hätte.

Ich bin daher der Ansicht, daß die Klage der Kommission begründet ist und das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 4055/86 verstoßen hat.

Ergebnis

11. Aus diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— der Klage der Kommission stattzugeben;

— dem Königreich Belgien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.