FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 20. april 1998 *

1. I den foreliggende sag har Kommissionen nedlagt 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 [1] (herefter »forordningen«), idet det ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger, hverken med henblik på at tilpasse 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 med henblik på at ophæve aftalen.

De relevante retsregler

2. Forordningen har til formål 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 [2]. Navnlig tilsigtes det med forordningen, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser anvendes »på søtransportområdet mellem medlemsstaterne og medlemsstaterne og tredjelande, så eksisterende restriktioner gradvis fjernes, og der ikke indføres nye restriktioner« [3]. Forordningens artikel 1, stk. 1, 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.«

3. De bestemmelser i forordningen, der er relevante i den foreliggende sag, er dem, der vedrører arrangementer om lastfordeling. Der må i den forbindelse sondres mellem bestående og fremtidige arrangementer. Med hensyn til fremtidige arrangementer er det i forordningens artikel 5, stk. 1, fastsat, at de »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 arti-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 378, s. 1.

2 — EFT L 121, s. 1.

3 — 11. betragtning til forordningen.

kel 6 fastsatte betingelser« [4]. For så vidt angår bestående arrangementer hedder det i artikel 3, at de »skal ophæves gradvis eller tilpasses i henhold til artikel 4«. Artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. 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.

2. Medlemsstaterne og Kommissionen underrettes straks om nationale foranstaltninger, der træffes i medfør af stk. 1. Den konsultationsprocedure, der blev indført ved Rådets beslutning 77/587/EØF, finder anvendelse.

3. Medlemsstaterne skal i starten af hver sjette måned og derefter hvert år foretage indberetning til Kommissionen om fremskridt med hensyn til den i stk. 1, litra b), nævnte tilpasning.

4. Opstår der vanskeligheder i forbindelse med tilpasningen af arrangementer for at bringe dem i overensstemmelse med stk. 1, litra b), underretter den pågældende medlemsstat Rådet og Kommissionen. I de tilfælde, hvor aftaler er uforenelige med stk. 1, litra b), og hvor den pågældende medlemsstat anmoder herom, skal Rådet på forslag af Kommissionen træffe passende foranstaltninger.«

4 — Min fremhævelse. Den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 6 med hensyn til tilladelse til nye arrangementer, er følgende:
»1. Hvis en medlemsstats statsborgere eller rederier som defineret i artikel 1, stk. 1 og 2, befinder sig i eller risikerer at komme i en situation, hvor de ikke har faktisk mulighed for at besejle et bestemt tredjeland, underretter den pågældende medlemsstat de øvrige medlemsstater og Kommissionen så hurtigt som muligt.
2. Rådet træffer med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen afgørelse om de nødvendige foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan under de i artikel 5, stk. 1, omhandlede omstændigheder omfatte forhandlinger om og indgåelse af arrangementer om lastfordeling.
3. Såfremt Rådet ikke har truffet afgørelse om de nødvendige foranstaltninger inden seks måneder efter, at en medlemsstat har givet underretning i henhold til stk. 1, kan den pågældende medlemsstat træffe sådanne foranstaltninger, som på dette tidspunkt måtte være nødvendige for at bevare en faktisk mulighed for besejling i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1.
4. Foranstaltninger, der træffes i henhold til stk. 3, skal være i overensstemmelse med fællesskabsforskrifterne og give statsborgere eller fællesskabsrederier som defineret i artikel 1, stk. 1 og 2, rimelig, fri adgang uden forskelsbehandling til de relevante lastandele.
5. Medlemsstaterne og Kommissionen underrettes straks om nationale foranstaltninger, der træffes i medfør af stk. 3. Den konsultationsprocedure, der blev indført ved Rådets beslutning 77/587/EØF, finder anvendelse.«

4. Den 5. marts 1981 indgik Kongeriget Belgien og Republikken Zaire en international aftale, der indeholder arrangementer om lastfordeling. Aftalens artikel 3, stk. 3, bestemmer: »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 [5].«

Det fremgår af aftalen, der var indgået for ubestemt tid, at den »når som helst [kan] opsiges skriftligt ad diplomatisk vej og med seks måneders varsel« [6]. Ifølge aftalens artikel 18, stk. 1, skulle aftalen træde i kraft, når de kontraherende parter gensidigt havde underrettet hinanden om, at formkravene i deres respektive lovgivninger var blevet opfyldt.

Den 13. juni 1983 underrettede Kongeriget Belgien Republikken Zaire om, at det havde ratificeret aftalen, og den 13. april 1987 underrettede Republikken Zaire Kongeriget Belgien om, at den havde ratificeret aftalen. Aftalen trådte således i kraft den 13. april 1987, dvs. efter at forordningen var trådt i kraft.

5 — Min oversættelse.
6 — Artikel 18, stk. 2.

Den administrative procedure

5. Kommissionen fandt, at de arrangementer om lastfordeling, der var indeholdt i aftalen, var i strid med forordningen, og den indledte derfor den 10. april 1991 den i EF-traktatens artikel 169 fastsatte administrative procedure over for Kongeriget Belgien. I åbningsskrivelsen anførte Kommissionen, at de pågældende arrangementer måtte betegnes som »fremtidige aftaler« som omhandlet i forordningens artikel 5. De var derfor forbudt, medmindre der udtrykkeligt var meddelt tilladelse til dem, hvilket imidlertid ikke var tilfældet.

I svarskrivelsen af 7. juni 1991 bestred den belgiske regering, at der var tale om en fremtidig aftale. Efter regeringens opfattelse blev aftalen indgået, inden forordningen trådte i kraft, og den havde de facto været anvendt siden 1981. Aftalen kunne følgelig ikke antages at være i strid med forordningens artikel 5.

6. Kommissionen fandt ikke den belgiske regerings svar tilfredsstillende og fremsatte derfor den 11. oktober 1993 en begrundet udtalelse over for regeringen. Heri anførte

Kommissionen, at aftalen var i strid med forordningen, idet 40% af trafikken var forbeholdt belgiske rederier, mens rederier fra andre medlemsstater var udelukket. Bestemmelsen måtte således antages at være udtryk for forskelsbehandling og følgelig i strid med forordningens artikel 1. Da der var tale om en aftale, der var indgået efter forordningens ikrafttræden, var aftalen forbudt i henhold til forordningens artikel 5. Kommissionen anmodede derfor den belgiske regering om at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at bringe den pågældende situation til ophør inden for en frist på to måneder.

7. Efter en mere indgående gennemgang af sagen nåede Kommissionen imidlertid frem til, at aftalen kunne betragtes som en »bestående aftale«, som derfor var omfattet af forordningens artikel 3 og 4. Kommissionen fremsatte herefter den 11. april 1996 en supplerende åbningsskrivelse, hvori Kommissionen anførte, at den ikke havde modtaget oplysninger om, at aftalen var blevet tilpasset.

De belgiske myndigheder svarede blot, at de ville foretage det fornødne med henblik på, at den tilpasning, Kommissionen havde anmodet om, blev foretaget.

Herefter fremsatte Kommissionen den 23. juni 1997 en supplerende begrundet udtalelse over for Kongeriget Belgien.

Realiteten

8. I stævningen og i replikken har Kommissionen gentaget de argumenter, den fremførte under den administrative procedure. Den aftale, der er indgået mellem Kongeriget Belgien og Republikken Zaire, må ifølge Kommissionen betegnes som en »bestående aftale«. Således er det i aftalens artikel 18, stk. 1, fastsat, at de kontraherende parter først er bundet af aftalen, når »formkravene i deres respektive lovgivninger er blevet 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 forordningen trådte i kraft. Sammenfattende er Kommissionen af den opfattelse, at aftalen er omfattet af anvendelsesområdet for forordningens artikel 3 og 4. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), burde aftalen således have været tilpasset fra det tidspunkt, hvor Kongeriget Belgien ratificerede FN's kodeks for linjekonferencer, dvs. den 30. marts 1988.

9. Kongeriget Belgien har ikke reelt bestridt, at der er tale om traktatbrud. Kongeriget Belgien har ikke påstået sig frifundet og har i sine indlæg erklæret, at det hele tiden har givet udtryk for, at det ville ændre de omtvistede bestemmelser som ønsket af Kommissionen. Denne

ændring har endnu ikke kunnet foretages som følge af den vanskelige politiske situation i Republikken Zaire, nu Den Demokratiske Republik Congo.

Den sagsøgte regering er imidlertid ikke enig med Kommissionen i, at aftalen burde have været tilpasset med virkning fra det tidspunkt, hvor Kongeriget Belgien ratificerede FN's kodeks for linjekonferencer, dvs. den 30. marts 1988. Regeringen har tilføjet, at det vil være urimeligt at opsige aftalen, idet den også omfatter en række bestemmelser, der ikke er i strid med forordningen.

10. De argumenter, den sagsøgte regering er fremkommet med, og som i øvrigt ikke kan føre til, at Kongeriget Belgien skal frifindes, kan jeg imidlertid ikke tiltræde. For så vidt angår spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt den omtvistede aftale skulle tilpasses, har Kommissionen med rette anført, at der i forordningens artikel 4, stk. 1, sondres mellem trafik, som er omfattet af FN's kodeks for linjekonferencer, og trafik, som ikke er omfattet af kodeksen. Kun med hensyn til de sidstnævnte former for trafik havde medlemsstaterne i henhold til forordningen en frist, der udløb den 1. januar 1993, til at foretage den fastsatte tilpasning. Derimod er der for så vidt angår den anden kategori af søtransport, som den foreliggende sag netop drejer sig om, ikke fastsat nogen frist. Den omstændighed, at der ikke er fastsat nogen frist for tilpasning af denne kategori af trafik, indebærer, at den skal tilpasses straks efter, at den berørte stat har ratificeret kodeksen. For Kongeriget Belgiens vedkommende fandt denne ratificering sted den 30. marts 1988.

For så vidt endelig angår bemærkningen om, at det vil være urimeligt, at aftalen skal ophæves, er jeg enig med Kommissionen i, at den ikke har krævet aftalen ophævet, men kun tilpasset med henblik på, at den blev forenelig med forordningen. En eventuel ophævelse af aftalen i sin helhed ville kun have været nødvendig, såfremt den anden part i aftalen ikke accepterede de nødvendige ændringer.

Efter min opfattelse må Kommissionens påstande herefter tages til følge, idet Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til forordningen.

Forslag til afgørelse

11. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at

— der gives Kommissionen medhold, og at

— Kongeriget Belgien pålægges at betale sagens omkostninger.