serne om den fælles transportpolitik gør på ingen måde disse regler uanvendelige, men har tværtimod til formål at fuldbyrde dem ved fælles handlinger. I det omfang, hvor traktatens mål kan nås ved almindelige regler, skal disse finde anvendelse.

4. I medfør af artikel 84, stk. 2 er sø- og lufttransporten, for så vidt Rådet ikke har truffet anden bestemmelse, alene unddraget bestemmelserne i afsnit IV i traktatens anden del om den fælles transportpolitik. På samme måde som andre transportgrene er disse områder underkastet traktatens almindelige regler.

5. Eftersom traktatens artikel 48 og forordning nr. 1612/68 er gældende i enhver medlemsstats retsorden, og eftersom fællesskabsretten har højere gyldighed end den nationale ret, afføder disse bestemmelser for de involverede parter sådanne rettigheder, som de nationale myndigheder må respektere og beskytte. Følgelig bliver herved enhver modstående bestemmelse i den nationale ret uanvendelig.

6. Selv om artikel 48 og forordning nr. 1612/68 er umiddelbart gældende på Den franske Republiks område, skaber opretholdelsen af teksten i Lov om Arbejde til Søs efter sagens omstændigheder en tvetydig situation derved, at der for de omhandlede personer opretholdes en usikkerhed med hensyn til deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten.

7. Den absolutte karakter af forbudet mod forskelsbehandling i den betydning, der er forudsat i EØF-traktatens artikel 48, stk. 2, medfører ikke blot, at statsborgere fra andre medlemsstater har lige adgang til beskæftigelse i enhver stat, men også en garanti for, at egne statsborgere ikke udsættes for ugunstige følger af fremmede statsborgeres tilbud om eller antagelse af mindre fordelagtige arbejds- eller lønvilkår, end der gælder i henhold til den nationale ret.

   Forbudets almindelige karakter og det tilstræbte mål medfører således, at forskelsbehandling er forbudt, også selv om den kun udgør en mindre væsentlig hindring for ligheden i adgang til bekæftigelse og øvrige arbejdsvilkår.

I sag nr. 167/73

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Maro Schier som befuldmægtiget, med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske rådgiver Pierre Lamoureux, 4, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

DEN FRANSKE REPUBLIK, repræsenteret af ambassadør Robert Luc, som befuldmægtiget, med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs ambassade,

sagsøgt,

angående spørgsmålet, om Den franske Republik ved ikke for så vidt angår andre medlemsstaters statsborgere at ændre artikel 3, stk. 2 i Lov af 13. de-

cember 1926 om Arbejde til Søs har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og i særdeleshed i henhold til artiklerne 1, 4 og 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT specialudgave 1968 (II), s. 467; original reference JO nr. L 257 af 19. 10. 1968, s. 2),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene A. M. Donner og M. Sørensen, dommerne R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (refererende), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh, A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske Omstændigheder

Over sagens faktiske omstændigheder, anmodningens genstand og parternes indlæg har den refererende dommer udfærdiget følgende rapport til retsmødet:

I — Sagsfremstilling og retsforhandlingernes forløb

Artikel 3, stk 2 i den franske Lov af 13. december 1926 om Arbejde til Søs bestemmer, at »et skibs mandskab i et forhold, der fastsættes ved anordning af ministeren for handelsflåden, skal være fransk«.

Den ministerielle anordning af 21. november 1960 (JO RF af 1. 12. 1960, s. 10770), som ændret ved ministeriel anordning af 12. juni 1969 (JO RF af 13. 6. 1969, s. 5923) udstedt til gennemførelse af denne bestemmelse, bestemmer, at bortset fra undtagelser i konkrete tilfælde skal mandskabet på broen, i maskinen og ved radio-telefontjenesten på franske skibe være af fransk nationalitet, og at mandskabet tilhørende den almindelige tjeneste ombord skal tilhøre samme personkreds i forholdet tre til een.

Da Kommissionen fandt, at denne artikel 3 stred mod bestemmelserne i artiklerne 1, 4 og 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 (EFT specialudgave 1968 (II), s. 467; original reference JO nr. L 257 af 19. 10. 1968, s. 2), opfordrede den i henhold til traktatens artikel 169 under en udveksling af skrivelser 8. oktober 1971 den franske regering til at tilpasse sin lovgivning på dette område til de fællesskabsretlige be-

stemmelser. Ved skrivelse af 30. november 1971 forpligtede den franske regering sig til at forelægge det hertil nødvendige lovforslag »i den følgende parlamentssamling«.

Da en yderligere skrivelse af 18. april 1972, der gentog opfordringen til at rydde krænkelsen af vejen inden 1. juli 1972, forblev ubesvaret, afgav Kommissionen den 15. december 1972 i henhold til traktatens artikel 169, stk. 1 en begrundet udtalelse, der den 29. december 1972 blev tilsendt den franske regering med opfordring til inden 30 dage at træffe de begærede foranstaltninger.

Den 15. januar 1973 anerkendte den franske regering modtagelsen af denne begrundede udtalelse og gav ved skrivelse af 6. februar 1973 udtryk for, at et lovforslag, der var forelagt parlamentet den 7. december 1972, var blevet vedtaget af nationalforsamlingen ved første behandling og videresendt til senatet, men at vedtagelsesproceduren ikke var blevet færdiggjort på grund af parlamentssamlingens slutning. Den franske regering lovede »at gøre alt, hvad der står i dens magt for, at senatets behandling af forslaget genoptages straks ved samlingens åbning«. Da dette løfte ifølge Kommissionen ikke blev opfyldt, har den ved stævning, dateret den 11. september 1973, anlagt sag ved Domstolen.

Stævningen er registreret på Domstolens justitskontor den 14. september 1973.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have påhørt generaladvokaten har Domstolen besluttet, at der ikke skal foretages forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen nedlægger følgende påstand:

a) Den franske Republik dømmes til at anerkende, at den ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og i særdeleshed i henhold til artiklerne 1, 4 og 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet derved, at den i Lov om Arbejde til Søs ikke har ophævet de bestemmelser, der indebærer forskelsbehandling ved adgangen til beskæftigelse inden for søtransporten.

b) Den franske Republik dømmes til at bære sagens omkostninger.

Den franske regering nedlægger følgende påstande:

a) Det statueres, at Kommissionen ikke har godtgjort, at den har fornøden søgsmålsinteresse,

b) subsidiært, at Kommissionens opfattelse forkastes,

c) Kommissionen dømmes til at bære sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

Ifølge *Kommissionen* synes den franske regering at have besluttet at udsætte den nødvendige procedure til ophævelse af den påståede forskelsbehandling. I øvrigt gik den under debatten i parlamentet ind for forslaget ud fra hensigtsmæssighedsbetragtninger, men afviste, at der skulle være noget grundlag for den opfattelse, hvorefter traktatens almindelige regler om arbejdskraftens frie bevægelighed også finder anvendelse på transport, herunder søtransport. Følgelig er der nu en principiel interesse i at få en afgørelse på det omstridte spørgsmål.

A — Artikel 3, stk. 2 i den franske lov af 13. december 1926 strider mod artiklerne 1, 4 og 7 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 (EFT specialudgave 1968 (II), s. 467; original reference JO nr. L 257 af 19. 10. 1968, s.

2) i det omfang, den til skade for borgere fra andre medlemsstater foreskriver en forskelsbehandling, hvis omfang er overladt til den nationale forvaltnings skøn, og som viser sig ved en i det mindste potentiel begrænsning i adgangen til de omhandlede beskæftigelser.

B — Ifølge Kommissionens opfattelse kan man ikke af den omstændighed, at transportsektoren er gjort til genstand for et særligt afsnit (afsnit IV, artiklerne 74-84), konkludere, at traktatens almindelige regler ikke kan anvendes på dette område. Selve traktatens opbygning angiver, at dens anvendelsesområde i ethvert led udstrækkes over alle økonomiens områder, over alle goder og over alle tjenesteydelser således, at der, hver gang en almindelig regel eller et almindeligt regelsæt ikke må anvendes inden for en bestemt sektor, er givet en udtrykkelig bestemmelse om sådanne undtagelser. Dette gælder således for artikel 61, stk. 1, der unddrager transportområdet fra de almindelige regler om den frie udveksling af tjenesteydelser, og for artikel 77, der delvis udelukker konkurrencereglernes anvendelse på transportområdet.

Disse to undtagelser bekræfter til overflod, at de almindelige regler må anvendes, eftersom de i modsat fald ville være overflødige. Bortset fra de begrænsninger, der følger hensynet til den offentlige orden, er den eneste undtagelse inden for reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed de bestemmelser, der vedrører ansatte i den offentlige administration.

At traktatens almindelige regler finder anvendelse på transportsektoren er i øvrigt allerede indirekte anerkendt af Domstolen ved dom af 31. marts 1971 (sag nr. 22/70, Kommissionen mod Rådet, Recueil 1971, s. 263).

C — Man kan heller ikke støtte sig på traktatens artikel 84, der i stk. 2, efter i stk. 1 at have præciseret, at bestemmelserne i afsnit IV finder anvendelse på transporter med jernbane, ad landeveje og ad sejlbare vandveje, bemyndiger Rådet til at beslutte »hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart«. Læst i sammenhæng angiver denne bestemmelse, at de specielle regler på transportområdet ikke kan anvendes på sø- og lufttransporter, men det fremgår ikke, i hvilket omfang traktatens øvrige bestemmelser ikke finder anvendelse. Den modsatte opfattelse ville være i modstrid med retssikkerhedsprincippet. I virkeligheden ville det være nødvendigt, hver gang en aktivitet havde en mere eller mindre direkte forbindelse med søeller luftfart, at fastsætte et kriterium, hvorefter det kunne afgøres, om den omhandlede aktivitet faldt ind under traktatens anvendelsesområde eller ikke.

D — To af Rådets forordninger om social sikring bekræfter i øvrigt, at princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed finder anvendelse på lønnede arbejdstagere i transportvirksomheder. Det drejer sig om forordningerne nr. 3 af 25. september 1958 om social sikring af vandrende arbejdstagere (artikel 13 b) (JO af 16. 12. 1958, s. 561/68) og nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (artikel 13 b og 4, stk. 2) (EFT specialudgave 1971 (II), s. 366; original reference JO nr. L 149 af 6. 7. 1971, s. 2).

Der kan således ikke være tvivl om, at den diskriminerende klausul i artikel 3, stk. 2 i den franske lov af 13. december 1926 er uforenelig med Rådets forordning nr. 1612/68 efter dennes ikrafttræden den 8. november 1968.

E — Kommissionen har anført, at der kan rejses en mulig indvending mod den af Kommissionen indledte fremgangsmåde under henvisning til, dels at den umiddelbare anvendelse af forordning nr. 1612/68 gør det muligt for private at hævde deres rettigheder ved de nationale retter, og dels at der eksisterer nationale forskrifter, der skal sikre, at den omtvistede lovgivning ikke anvendes, mens man afventer dens ændring ad lovgivningsvejen.

Hvad angår det første punkt, har Kommissionen som sin opfattelse fremhævet, at tilsidesættelsen af forordning nr. 1612/68 kan gøres til genstand for et søgsmål i medfør af artikel 169, hvilken rækkevidde der end tillægges denne forordning efter den interne retsorden og uanset omfanget af de rettigheder, som den hjemler medlemsstaternes statsborgere ved de nationale retter. Domstolen har understreget, at de to søgsmål har forskellige formål og virkninger (dom af 17. februar 1970, Kommissionen mod Den italienske Republik, sag nr. 31/69, Recueil 1970, s. 25).

Men hensyn til det andet punkt mener Kommissionen, at såfremt der i en medlemsstats love findes bestemmelser, der er uforenelige med en af Fællesskabets forordninger, og som fortsat holdes i kraft, udgør dette forhold i sig selv en manglende opfyldelse af de forpligtelser, der er en følge af fællesskabsretten. Ved at denne retstilstand opretholdes i strid med de forpligtelser, der følger af traktatens artikel 5, opstår der under alle omstændigheder en uklarhed i de retsundergivnes opfattelse af deres retsstilling, og de tvinges til at indlede nationale retssager eller i det mindste, således som det fremgår af den ministerielle anordning af 21. november 1960, ændret ved anordning af 12. juni 1969, udstedt til gennemførelse af den omstridte lov, at søge om dispensation fra forbudet, hvilket i sig selv allerede er en forskelsbehandling.

I sit svarskrift har den *franske regering* principalt givet udtryk for, at søgsmålet er uden genstand, og subsidiært, at Kommissionen ikke på fyldestgørende vis har godtgjort sin søgsmålsinteresse.

Sagen er uden gestand, fordi den franske regering langt fra at have opgivet at føre lovgivningsproceduren igennem tværtimod bestræber sig på, hvilke samfundsmæssige vanskeligheder der end måtte forudses, at føre proceduren til ende. Når den påståede manglende opfyldelse af forpligtelsen ophører med den fremtidige lovs bekendtgørelse, vil dette nødvendigvis medføre, at det fastslås, at Kommissionens søgsmål er blevet uden genstand.

Såfremt Domstolen til trods for, at sagens genstand vil bortfalde ved lovens bekendtgørelse, ikke desto mindre er af den opfattelse, at den var til stede, da stævningen blev indleveret, må det alligevel tages i betragtning, at Kommissionen ikke har haft søgsmålsinteresse, idet den ikke har godtgjort, at eventuelle fællesskabsretlige forpligtelser ikke har kunnet gennemføres. Ingen borger fra nogen medlemsstat er blevet udsat for forskelsbehandling, og der har desuden ikke været nogen risiko for uklarheder i retsopfattelsen hos de retsundergivne eller hos den offentlige administration.

I sin replik indvender *Kommissionen,* at der under alle omstændigheder består en principiel interesse i at fortsætte retsagen på grund af den bestående juridiske uoverensstemmelse med hensyn til anvendeligheden af traktatens almindelige regler på transportsektoren særligt, hvad angår sø- og lufttransport.

Hvad angår dens søgsmålsinteresse i relation til medlemsstaternes manglende opfyldelse af de dem påhvilende forpligtelser, har Kommissionen påpeget, at denne interesse eksisterer, uanset om man har kendskab til, om nogen retsundergiven faktisk er blevet offer for en sådan forsømmelse.

I øvrigt viser undersøgelsen af virkningerne af den ministerielle anordning af 21. november 1960, ændret ved anordning af 12. juni 1969, at der faktisk sker forskelsbehandling. De »administrative instrukser«, som den franske regering hentyder til, kan reelt ikke have andet formål end at beordre de kompetente myndigheder til systematisk at tildele dispensationer til arbejdssøgende, der er borgere i andre medlemsstater. Disse arbejdssøgere må imidlertid ansøge om en sådan dispensation og i modsætning til franske arbejdere underkaste sig en længere eller kortere procedure, hvilket allerede udgør en forskelsbehandling.

Der er risiko for uklarhed derved, at den franske regering fortsat bestrider, at for-

ordning nr. 1612/68 kan anvendes på søtransporter.

I sin duplik har den *franske regering* først erindret om den argumentation, den allerede forelagde i sit svarskrift. Kommissionen har ingen søgsmålsinteresse, eftersom der til trods for den omtvistede lovs ordlyd ikke i noget tilfælde har fundet nogen forskelsbehandling sted af statsborgere fra andre medlemsstater, idet de instrukser, der mundtligt er givet søfartsadministrationen, pålægger denne at behandle statsborgere fra Fællesskabet på samme måde som franske. De fremmede statsborgere skal hverken underkaste sig nogen procedure eller finde sig i forsinkelser for at opnå dispensation til en stilling. Som det gælder for enhver franskmand, er det tilstrækkeligt, at de enten besidder en søfartsbog, der udleveres dem på samme betingelser som for franske statsborgere, eller et tilsagn om ansættelse fra en skibsreder.

Hvad angår spørgsmålet om fortolkning af traktaten og de heraf følgende forpligtelser for medlemsstaterne, bestrider den franske regering imidlertid Kommissionens opfattelse, hvorefter traktatens almindelige regler skal finde anvendelse på transportsektoren, når der ikke særligt er gjort undtagelser.

Den har for det første afvist den argumentation, hvorefter den omstændighed, at traktatens artikler 61 og 77 udtrykkeligt bestemmer, at visse af traktatens regler, særligt visse regler vedrørende tjenesteydelser (artikel 61) og visse regler vedrørende støtteforanstaltninger (artikel 77), ikke finder anvendelse på transportområdet, berettiger til modsætningsvis at slutte, at traktatens andre regler fuldt ud kan anvendes derpå. Disse bestemmelser kan ikke tjene til at understøtte en sådan modsætningsslutning, i hvert fald ikke hvad angår søtransporten, der netop falder uden for den fællesskabsretlige regulering af transportområdet, for så vidt som Rådet ikke har truffet modstående bestemmelser.

For det andet har den franske regering gjort gældende, at traktatens almindelige opbygning forhindrer, at dens regler og i særdeleshed reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed uden videre kan anvendes på søtransporten.

Foruden helt generelle bestemmelser som de indledende artikler og bestemmelserne vedrørende institutionerne indeholder traktaten også regler om bestemte emner som reglerne om de frie varebevægelser, reglerne om den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser og kapital, reglerne om landbruget og bl.a. reglerne om transport (artiklerne 74-84). Disse sidste bestemmelser, der både er berettiget af de særlige forhold inden for transportområdet (artikel 75) og af, at traktatens mål på dette område søges opfyldt inden for rammerne af en fælles politik (artikel 74), står »på lige fod« med traktatens øvrige bestemmelser, og de reserverer en særlig ordning for søtransporten. Hvis denne også skulle gøres til genstand for en fælles politik, behøvede traktaten blot — uden endog at udstikke de store linjer — at angive dette, f.eks. således at på søtransportområdet »skal alt udformes efter den fælles politik, som Rådet skal opstille i overensstemmelse med artikel 84, stk. 2«. Under disse omstændigheder er det ikke muligt at betragte udsættelsen med indførelsen af en fælles politik på søtransportområdet som udtryk for en vilje til at lade traktatens almindelige regler finde anvendelse herpå, ikke engang foreløbigt.

Kommissionens opfattelse fører i øvrigt ifølge sagsøgte til paradoksale resultater, nemlig at søtransportsektoren, der her og nu er unddraget den fælles politik på transportområdet, ikke vil kunne drage nytte af afvigelser fra traktaten, for eksempel når det gælder statsstøtte, der skal lette traktatens almindelige regler om tilpasningen til transportbranchens egne krav, og som landtransportsektoren og sektoren for transport ad indre vandveje nyder godt af.

Selvom den franske regering anerkender den bestående interesse i at tilvejebringe arbejdskraftens frie bevægelighed, er den dog af den opfattelse, at dette formål ikke kan forfølges uden hensyn til traktatens regler. Rådet kan bestemme, at den-

ne frie bevægelighed er en del af den fælles politik for søtransporter såvel som for andre transportområder.

Da denne fællesskabsretlige vej ikke er blevet betrådt, har den franske regering, der anser den frie bevægelighed for hensigtsmæssig, taget et lovinitiativ og forelagt republikkens parlament et lovforslag, der indeholder denne ændring, men som midlertidigt er blevet forkastet. Dette initiativ forhindrer dog ikke, at regeringen fortsat er af den mening, at bestemmelserne på søtransportområdet må gøres til genstand for en rådsbeslutning for at være i overensstemmelse med artikel 84, stk. 2, og at Rådets beslutninger må fremstå som et led i en fælles transportpolitik, hvis indførelse er foreskrevet i traktatens artikel 3.

Den franske regering præciserer afsluttende, at den ikke, som hævdet af Kommissionen, indtager den holdning, at ingen af traktatens bestemmelser uden forudgående beslutning fra Rådet kan anvendes inden for sø- og lufttransportområderne. Det er klart, at et stort antal af traktatens almindelige bestemmelser, herunder de grundlæggende, kan finde anvendelse på søtransporten. På den anden side må der ved anvendelsen af enhver materiel regel tages hensyn til kravene i artiklerne 3 og 84, stk. 2.

Denne holdning er bekræftet af Rådets praksis. Forordning nr. 141 af 26. november 1962 (EFT specialudgave 1959-1962, s. 258; original reference JO af 28. november 1962, s. 2751/62) har præciseret, at konkurrencereglerne ikke kan finde anvendelse på søtransportområdet, så længe der ikke er truffet passende foranstaltninger til opfyldelse af de krav, der er særlige for dette område. På samme vis indeholdt det af Rådet den 18. december 1961 vedtagne almindelige program til fjernelse af hindringer for den frie etableringsret ingen frister for sø- og lufttransport. Programmet overlod til Rådet at afgive en enstemmig udtalelse om den almindelige ordning for sø- og luftfartsområderne.

Støttet på den omstændighed, at Rådet ikke har besluttet, at forordning nr. 1612/68 skal anvendes på søtransportområdet, nedlægger den franske regering påstand om, at Kommissionens opfattelse forkastes.

Under den mundtlige forhandling den 12. februar 1974 har parterne redegjort for deres under skriftvekslingen fremsatte anbringender.

Sagsøgeren har været repræsenteret af sin befuldmægtigede Marx Schier, sagsøgte af den befuldmægtigede minister Delacharriere og af Georges Sidere, som rådgiver.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. marts 1974.

Præmisser

1 Ved stævning indleveret den 14. september 1973 har Kommissionen i medfør af artikel 169 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab anlagt et anerkendelsessøgsmål ved Domstolen med henblik på at få fastslået, at Den franske Republik ved ikke for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater at ophæve artikel 3, stk. 2 i den franske Lov af 13. december 1926 om Arbejde til Søs som ændret ved anordning nr. 58-1358 af 27. december 1958 har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og af artik-

lerne 1, 4 og 7 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 (EFT specialudgave 1968 (II), s. 467; original reference JO nr. L 257, s. 2 af 19. oktober 1968) om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

2 I henhold til artikel 3, stk. 2 i den nævnte lov skal mandskabet på et skib i et forhold, der fastsættes af ministeren for handelsflåden, være af fransk nationalitet;

3 ved ministeriel anordning af 21. november 1960 (JO de la République française af 1. december 1960, s. 10770) som ændret ved anordning af 12. juni 1969 (JO de la République française af 13. juni 1969, s. 5923) blev det bestemt, at bortset fra individuelle undtagelser i konkrete tilfælde, som indrømmes af de stedlige kompetente forvaltningsmyndigheder, skal mandskabet på broen, i maskinen og ved radio-telefonitjenesten ombord på handelsskibe, fiske- eller lystfartøjer udelukkende være af fransk nationalitet og mandskabet tilhørende den almindelige tjeneste ombord være af fransk nationalitet i forholdet 3 til 1.

4 Ifølge Kommissionen er artikel 3, stk. 2, i det omfang den vedrører andre medlemsstaters statsborgere, uforenelig med traktatens artikel 48, hvorefter arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår;

5 den omstændighed, at den diskriminerende bestemmelse stadig opretholdes, hævdes at være uforenelig med forordning nr. 1612/68 og særlig med dennes artikel 4, der bestemmer, at de administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser, der i medlemsstaterne begrænser udenlandske arbejdstageres beskæftigelse, i antal eller procent, i bestemte virksomheder, i bestemte erhvervsgrene, på regionalt eller nationalt plan, ikke finder anvendelse på statsborgere fra øvrige medlemsstater.

6 Regeringen for Den franske Republik har først gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort nogen søgsmålsinteresse, eftersom der til trods for den omstridte bestemmelses opretholdelse ikke ved anvendelsen er sket nogen forskelsbehandling mellem franske statsborgere og statsborgere fra andre medlemslande, idet det i henhold til mundtlige instrukser til søfartsadministra-

tionen er pålagt denne »at behandle statsborgere fra Fællesskabet som franskmænd«, således at disse statsborgere ikke er »tvunget til at underkaste sig nogen procedure eller finde sig i nogen ventetid for ved dispensation at erhverve ret til at besætte en stilling«;

7 imidlertid er regeringen for Den franske Republik af den opfattelse, at det er uden at være bundet af traktatens bestemmelser, at den har fritaget statsborgere fra medlemsstaterne for den forskelsbehandling, som følger af den citerede lov;

8 den hævder faktisk, at traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke finder anvendelse på transportsektoren og i hvert fald ikke på søtransporten, for såvidt Rådet ikke har truffet bestemmelse herom i overensstemmelse med traktatens artikel 84, stk. 2;

9 det skulle af traktatens artikel 3, litra e og artikel 74 fremgå, at samtlige regler på det økonomiske område, særligt artiklerne 48-51, kun finder anvendelse på transportområdet inden for rammerne af en fælles politik;

10 det skulle endvidere kun tilkomme Rådet at træffe beslutning om denne politiks iværksættelse i henhold til den hertil fastsatte procedure i artikel 75;

11 dette skulle så meget desto mere gælde for søtransporten, som traktatens artikler 74 til 84 i medfør af artikel 84, stk. 2 ikke finder anvendelse herpå, idet denne bestemmelse kun foreskriver, at Rådet med enstemmighed kan træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart;

12 endelig skulle transportområdets særlige problemer, som ifølge artikel 75 skal tages i betragtning, gøre det umuligt at anvende et stort antal af traktatens bestemmelser for hele det økonomiske område på transportsektoren og så meget desto mere på sø- og lufttransporten.

A — Vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling

13 Regeringen for Den franske Republik har bestridt, at Kommissionen har haft nogen søgsmålinteresse;

14 dette kan forstås dels som en påstand om afvisning dels som en bestridelse af, at der kan være tale om manglende opfyldelse af en handlepligt.

15 Under udøvelsen af de beføjelser, der tilkommer Kommissionen i henhold til traktatens artikel 155 og 169, behøver den ikke at påvise nogen søgsmålsinteresse, eftersom den i Fællesskabets almindelige interesse har til opgave af egen drift at overvåge, at medlemsstaterne anvender traktatens regler, og at få fastslået, om der foreligger nogen tilsidesættelse af de heraf afledte forpligtilser, med henblik på at få en sådan tilsidesættelse bragt til ophør;

16 søgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

B — Vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 84, stk. 2

17 Med henblik på at afgøre, hvorvidt medlemsstaterne på transportområdet er bundet af forpligtelserne i traktatens artikler 48 til 51, må der tages hensyn til den placering, afsnit IV om transporten i traktatens anden del indtager i traktatens almindelige system, samt til placeringen af artikel 84, stk. 2 i dette afsnit;

18 i henhold til traktatens artikel 2, der er stillet i spidsen for dens almindelige principper, har Fællesskabet til opgave at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed gennem oprettelsen af et fællesmarked og gennem gradvis tilnærmelse af medlemsstaternes økonomiske politik;

19 oprettelsen af det fælles marked omfatter enhver økonomisk virksomhed inden for Fællesskabet;

20 traktatens »Anden del«, der er viet Fællesskabets grundlag, har i det væsentlige til formål at tilvejebringe forudsætningen for dette fælles marked, dvs. på den ene side de frie varebevægelser (afsnit I) og på den anden side den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital (afsnit III);

21 disse regler er tænkt at skulle anvendes på enhver økonomisk aktivitet og kan derfor ikke fraviges, såfremt der ikke findes udtrykkelige bestemmelser herom i traktaten;

22 en sådan afvigelse findes klart i artikel 38, stk. 2, hvorefter bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i afsnit II i samme del af traktaten;

23 hvad angår transportområdet, omhandlet i samme dels afsnit IV, må det derfor undersøges, hvorvidt artikel 84, stk. 2 set i sin sammenhæng i dette afsnit, indebærer en lignende fravigelse.

24 Ved omtalen af traktatens mål henviser artikel 74 til bestemmelserne i artikel 2 og 3, som de grundlæggende bestemmelser, der finder anvendelse på enhver økonomisk aktivitet, først og fremmest skal fremme;

25 bestemmelserne om den fælles transportpolitik gør på ingen måde disse fundamentale regler uanvendelige, men har tværtimod til formål at iværksætte dem og fuldbyrde dem ved fælles handlinger;

26 i det omfang, disse mål kan nås ved de nævnte almindelige regler, må disse altså finde anvendelse.

27 Da transportområdet først og fremmest vedrører tjenesteydelser, har man under hensyn til denne erhvervsgrens særlige problemer fundet det nødvendigt, at den underkastes en særlig ordning;

28 til det formål er der gjort en udtrykkelig afvigelse ved artikel 61, stk. 1, hvorefter den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet »omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport«, hvorved det således bekræftes, at traktatens almindelige regler må finde anvendelse i det omfang, hvor der ikke er gjort undtagelser.

29 Artikel 84 foreskriver i stk. 1, at bestemmelserne i transportafsnittet finder anvendelse på transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje;

30 i stk. 2 bestemmes det, at Rådet for søtransportens vedkommende kan træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes;

31 langt fra at gøre traktaten uanvendelig på disse områder, bestemmer den blot, at de særlige bestemmelser i afsnittet om transport ikke uden videre finder anvendelse;

32 selv om sø- og lufttransporten i medfør af artikel 84, stk. 2, for så vidt Rådet ikke har truffet anden bestemmelse, er unddraget bestemmelserne i afsnit IV i traktatens anden del om den fælles transportpolitik, er disse områder derfor alligevel på samme måde som andre transportgrene, underkastet traktatens almindelige regler;

33 følgelig er anvendelsen af artiklerne 48 og 51 på søtransportområdet ikke fakultativ men obligatorisk for medlemsstaterne.

C — Vedrørende spørgsmålet om der foreligger en ikke-opfyldelse

34 Idet regeringen for Den franske Republik har bestridt, at Kommissionen har den fornødne søgsmålsinteresse, har den herved samtidig benægtet, at der i nærværende tilfælde skulle være tale om en ikke-opfyldelse, blot fordi den omstridte tekst er opretholdt i den nationale retsorden og uden hensyntagen til dens anvendelse i praksis.

35 En korrekt vurdering af retstilstanden burde have fået de franske myndigheder til at fastslå, at den omstændighed, at traktatens artikel 48 og forordning nr. 1612/68 er umiddelbart gældende i enhver medlemsstats retsorden, og at fællesskabsretten har højere gyldighed end den nationale ret, fører til, at disse forskrifter for de involverede parter afføder rettigheder, som de nationale myndigheder må respektere og beskytte, således at enhver modstående bestemmelse i den interne ret herved gøres uanvendelig.

36 Som svar på en skrivelse fra Kommissionen af 8. oktober 1971 til den franske regering med en opfordring i medfør af traktatens artikel 169, fremhævede

sidstnævnte i en skrivelse af 30. november 1971, at den allerede ved adskillige lejligheder havde understreget sin hensigt til at foretage en ændring af artikel 3, stk. 2 i Lov om Arbejde til Søs;

37 i det samme brev erklærede regeringen sig rede til at fremlægge det nødvendige lovforslag i parlamentssamlingen 1972-1973;

38 efter Kommissionens begrundede udtalelse af 15. december 1972 meddelte den franske regering, at den havde forelagt det omhandlede lovforslag for parlamentet, og at den ville gøre alt, hvad der stod i dens magt for at få det vedtaget;

39 det fremgår af bemærkningerne til det lovforslag, der blev forelagt for nationalforsamlingen den 7. december 1972, at regeringen »ønsker . . . at ændre Lov om Arbejde til Søs for at ophæve den forskelsbehandling, der består til skade for statsborgere fra Fællesskabets medlemsstater«;

40 det fremgår både af forhandlingerne ved Domstolen og af de standpunkter, der er givet udtrykt for under den parlamentariske behandling, at de franske myndigheder under de nuværende omstændigheder betragter arbejdskraftens frie bevægelighed inden for den omhandlede sektor ikke som et retligt krav men som betinget af deres ensidige vilje;

41 det følger heraf, at selv om den objektive retstilstand er klar i den forstand, at artikel 48 og forordning nr. 1612/68 gælder umiddelbart på Den franske Republiks område, skaber opretholdelsen af teksten i Lov om Arbejde til Søs under disse omstændigheder ikke desto mindre en tvetydig situation derved at der for de omhandlede personer opretholdes en usikkerhed med hensyn til deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten;

42 denne usikkerhed kan kun forøges, når de rent administrative instrukser, i henhold til hvilke den nationale lov ikke skulle anvendes, er interne og mundtlige.

43 Den fri bevægelighed for personer og i særdeleshed for arbejdstagere udgør, således som det samtidig fremgår af traktatens artikel 3, litra c og af placeringen af artiklerne 48-51 i anden del af traktaten, et af Fællesskabets grundlag;

44 i henhold til artikel 48, stk. 2 forudsætter arbejdskraftens frie bevægelighed afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af hvilken art eller omfang, den end måtte være, af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår;

45 virkningen af dette forbuds absolutte karakter er i øvrigt ikke blot at tillade, at statsborgere fra andre medlemsstater har lige adgang til beskæftigelse i enhver stat, men også i overensstemmelse med det mål, der er opstillet i traktatens artikel 117, at sikre egne statsborgere, at de ikke udsættes for ugunstige følger af fremmede statsborgeres tilbud om eller antagelse af mindre fordelagtige arbejds- eller lønvilkår, end der gælder i henhold til den nationale ret, idet et sådant tilbud eller en sådan antagelse er forbudt;

46 det fremgår af den almindelige karakter af forbudet mod forskelsbehandling i artikel 48 og af det mål, der søges nået ved forskelsbehandlingens afskaffelse, at den er forbudt, også selv om den kun udgør en mindre væsentlig hindring for ligheden i adgang til beskæftigelse og øvrige arbejdsvilkår;

47 den usikkerhed, der er en følge af, at ordlyden i artikel 3 i Lov om Arbejde til Søs er opretholdt uforandret, udgør en sådan hindring;

48 det følger heraf, at Den franske Republik ved under disse omstændigheder for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater at have opretholdt forskriften i artikel 3, stk. 2 i Lov om Arbejde til Søs uforandret ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 48 og artikel 4 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968.

Vedrørende sagsomkostninger

49 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger;

50 i nærværende tilfælde har Den franske Republik ikke fået medhold;

51 herefter bør den dømmes til at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN:

1. **Ved for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater at have opretholdt forskriften i artikel 3, stk. 2 i Lov om Arbejde til Søs uforandret, har Den franske Republik ikke opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 48 og artikel 4 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968.**

2. **Den franske Republik dømmes til at afholde sagens omkostninger.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. april 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 6. MARTS 1974 [1]

Høje Ret.

Den franske Lov af 13. december 1926 om Arbejde til Søs bestemmer i artikel 3, stk. 2, at besætningen på et skib skal bestå af franske statsborgere i et nærmere angivet forhold, der fastsættes ved anordning af ministeren for handelsflåden. Med henblik herpå bestemmer den ministerielle anordning af 21. november 1960 (ændret ved anordning af 12. juni 1969) i artikel 1, at bestemte funktioner (f.eks. arbejdet på broen) — bortset fra individuelle undtagelser i konkrete tilfælde — skal forbeholdes franske statsborgere. I henhold til denne anordnings artikel 2 skal bestemte andre funktioner — igen bortset fra undtagelser i konkrete tilfælde — på ethvert skib forbeholdes franske statsborgere i forholdet 3 til 1. Endelig bestemmer anordningens artikel 3, at de nævnte individuelle undtagelser tillades efter beslutning fra de kompetente forvaltningsmyndigheder.

Denne lovgiving er efter Kommissionens opfattelse ikke forenelig med fælles-

1 — Oversat fra tysk.