DOMSTOLENS DOM
av den 4 april 1974*

Mål 167/73

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Marc Sohier, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos kommissionens juridiske rådgivare Pierre Lamoureux, 4, Boulevard Royal,

sökande,

mot

Frankrike, företrätt av ambassadör Robert Luc, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Frankrike, genom att i fråga om de övriga medlemsstaternas medborgare inte ändra bestämmelsen i artikel 3 andra stycket i lagen av den 13 december 1926 om arbete till sjöss, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EEG-fördragets bestämmelser och särskilt enligt artiklarna 1, 4 och 7 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257 av den 19 oktober 1968, s. 2).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena A. M. Donner och M. Sørensen samt domarna R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (referent), P. Pescatore, H. Kutscher och A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: G. Reischl,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom en ansökan, som inkom den 14 september 1973, har kommissionen i enlighet med artikel 169 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen väckt talan vid EG-domstolen i syfte att få fastställt att Frankrike, genom att i fråga om de övriga medlemsstaternas medborgare inte upphäva bestämmelsen i artikel 3 andra stycket i den franska lagen av den 13 december 1926 om arbete till sjöss, ändrad genom beslut nr 58-1358 av den 17 december 1958, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördragets bestämmelser om arbetstagarnas fria rörlighet och enligt artiklarna 1, 4 och 7 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 (EGT nr L 257 av den 19 oktober 1968, s. 2) om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

2 Enligt artikel 3.2 i ovannämnda lag skall besättningen ombord på ett fartyg, i en proportion som fastställs genom beslut av ministern för handelsflottan, vara av fransk nationalitet.

3 Genom ett ministeriellt beslut av den 21 november 1960 (Frankrikes officiella tidning av den 1 december 1960, s. 10 770), ändrat genom beslut av den 12 juni 1969 (Frankrikes officiella tidning av den 13 juni 1969, s. 5923), föreskrivs det att, bortsett från enskilda undantag som beviljas av de behöriga lokala förvaltningsmyndigheterna, besättningen på bryggan, i maskinrummet och vid radio-telefonitjänsten ombord på handels-, fiske eller nöjesfartyg endast skall utgöras av franska medborgare samt att besättningen för allmänna tjänster ombord skall vara fransk i förhållandet 3 till 1.

4 Enligt kommissionen är artikel 3 andra stycket, i den mån den avser medborgare i de andra medlemsstaterna, oförenlig med artikel 48 i fördraget, enligt vilken arbetskraftens fria rörlighet förutsätter avskaffandet av all diskriminering på grund av nationalitet vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

5 Bibehållandet av den diskriminerande bestämmelsen är enligt kommissionen även oförenligt med förordning nr 1612/68, särskilt med artikel 4 i denna, enligt vilken villkor som gäller enligt lagar och andra författningar och som inskränker antalet eller andelen utländska medborgare som får vara anställda

i företag, verksamhetsgrenar eller regioner eller på nationell nivå, inte skall gälla medborgare i de andra medlemsstaterna.

6 Den franska regeringen har först och främst gjort gällande att kommissionen inte har påvisat något berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom den omtvistade bestämmelsen, trots dess bibehållande, vid tillämpning inte leder till någon diskriminering mellan franska medborgare och medborgare i de andra medlemsstaterna genom att sjöfartsmyndigheterna ges muntliga förhållningsregler enligt vilka "medborgare i gemenskapen skall behandlas på samma sätt som fransmän", så att dessa medborgare inte "är tvungna att inleda något förfarande eller utstå någon väntetid för att genom undantag erhålla rätt att tillträda en anställning".

7 Den franska regeringen har dock anfört att den, utan att vara bunden av fördragets bestämmelser, har undantagit medlemsstaternas medborgare från den diskriminerande behandling som följer av lydelsen i den ovan angivna lagen.

8 Den har nämligen framhållit att fördragets bestämmelser om arbetskraftens fria rörlighet inte är tillämpliga på transportsektorn och i vilket fall inte på sjöfartssektorn, så länge som rådet inte har beslutat därom i enlighet med artikel 84.2 i fördraget.

9 Det framgår enligt den franska regeringen av artiklarna 3 e och 74 i fördraget att samtliga bestämmelser på det ekonomiska området, särskilt artikel 48–51, endast är tillämpliga på transportområdet inom ramen för en gemensam politik.

10 Endast rådet skulle ha behörighet att besluta om att genomföra en sådan politik i enlighet med det förfarande som i detta syfte föreskrivs i artikel 75.

11 Detta skulle enligt den franska regeringen i än högre grad gälla för sjöfart, då denna enligt artikel 84.2 undantas från tillämpningen av artikel 74–84 i fördraget. I artikel 84.2 föreskrivs nämligen endast att rådet enhälligt får besluta huruvida, i vilken omfattning och på vilket sätt lämpliga bestämmelser skall kunna meddelas för sjöfart och luftfart.

12 Slutligen gör enligt den franska regeringen transportfrågornas särskilda karaktär, som enligt artikel 75 skall beaktas, det omöjligt att i fråga om transportsektorn, och då i synnerhet sjöfart och luftfart, tillämpa ett stort antal av de bestämmelser i fördraget som avser all ekonomisk verksamhet.

A — Talans upptagande till prövning

13 Den franska regeringen har frånkänt kommissionen ett berättigat intresse av att få saken prövad.

14 Detta kan tolkas dels som en begäran om avvisning, dels som ett förnekande av att den påstådda underlåtenheten föreligger.

15 Vid utövandet av de befogenheter som kommissionen har enligt artiklarna 155 och 169 i fördraget behöver den inte visa att det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom den har till uppgift att i gemenskapens allmänna intresse på eget initiativ övervaka medlemsstaternas tillämpning av fördraget och beakta eventuell underlåtenhet att fullgöra de skyldigheter som följer av fördraget, så att underlåtenheten upphör.

16 Talan kan tas upp till prövning.

B — Tolkningen av artikel 84.2 i fördraget

17 För att fastställa om medlemsstaterna i fråga om transportsektorn är bundna av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 48–51 i fördraget, skall hänsyn tas till den placering som avdelning IV om transporter i fördragets andra del har i fördragets allmänna system, samt till placeringen av artikel 84.2 i denna avdelning.

18 Enligt artikel 2 i fördraget, som placerats i början av dess allmänna principer, skall gemenskapen ha till uppgift att främja en harmonisk utveckling av den ekonomiska verksamheten inom gemenskapen som helhet genom att upprätta en gemensam marknad och genom att gradvis tillnärma medlemsstaternas ekonomiska politik.

19 Upprättandet av den gemensamma marknaden avser således all ekonomisk verksamhet inom gemenskapen.

20 "Andra delen" i fördraget, som avser gemenskapens grunder, syftar i huvudsak till att fastställa förutsättningarna för den gemensamma marknaden, dvs. dels fri rörlighet för varor (avdelning I), dels fri rörlighet för personer, tjänster och kapital (avdelning III).

21 Eftersom dessa grundläggande bestämmelser är avsedda att tillämpas på all ekonomisk verksamhet, kan de åsidosättas endast på grund av uttryckliga bestämmelser i fördraget.

22 Ett sådant undantag föreskrivs särskilt i artikel 38.2 enligt vilken reglerna för upprättandet av den gemensamma marknaden skall tillämpas på jordbruksprodukter, om inte annat föreskrivs i avdelning II i samma del.

23 Vad beträffar transporter, som omfattas av avdelning IV i den delen, skall det således prövas huruvida bestämmelserna i artikel 84.2 inom ramen för den avdelningen innebär ett sådant undantag.

24 Då artikel 74 hänvisar till fördragets mål avses bestämmelserna i artiklarna 2 och 3, vilkas förverkligande i första hand säkerställs genom de grundläggande bestämmelser som är tillämpliga på all ekonomisk verksamhet.

25 Bestämmelserna om den gemensamma transportpolitiken åsidosätter inte på något sätt dessa grundläggande bestämmelser, utan syftar tvärtom till att komplettera dem genom ett gemensamt handlande.

26 I den mån fördragets mål kan förverkligas genom tillämpning av de allmänna bestämmelserna skall dessa följaktligen tillämpas.

27 Eftersom transporter i första hand utgör tjänsteprestationer har det, med hänsyn till de särskilda problem som föreligger inom denna verksamhetsgren, ansetts vara nödvändigt att upprätta ett särskilt regelverk för detta område.

28 Därför föreskrivs ett uttryckligt undantag i artikel 61.1, enligt vilket fri rörlighet för tjänster på transportområdet "regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter", varigenom det således bekräftas att de allmänna bestämmelserna i fördraget skall tillämpas om särskilda undantag inte har föreskrivits.

29 Det fastställs i artikel 84.1 att bestämmelserna i avdelningen om transporter skall gälla transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar.

30 I artikel 84.2 föreskrivs det att rådet får besluta huruvida, i vilken omfattning och på vilket sätt lämpliga bestämmelser skall kunna meddelas för sjöfart.

31 Långt ifrån att undanta fördragets tillämpning på detta område, föreskriver den sistnämnda bestämmelsen endast att de särskilda bestämmelserna i avdelningen om transporter inte utan vidare är tillämpliga.

32 Även om sjöfart och luftfart enligt artikel 84.2, så länge som rådet inte har beslutat om annat, är undantagna från bestämmelserna om den gemensamma transportpolitiken i avdelning IV i fördragets andra del, omfattas de emellertid på samma sätt som andra transportgrenar fortfarande av de allmänna bestämmelserna i fördraget.

33 Följaktligen är tillämpningen av artiklarna 48–51 på sjötransportområdet inte frivillig utan obligatorisk för medlemsstaterna.

C — Förekomsten av ett fördragsbrott

34 Den franska regeringen har genom att frånkänna kommissionen ett berättigat intresse av att få saken prövad även förnekat att det i denna sak föreligger ett fördragsbrott endast på grund av att den omtvistade lagtexten bibehålls i den nationella lagstiftningen och utan att hänsyn tas till hur den tillämpas i praktiken.

35 De franska myndigheterna borde vid en korrekt bedömning av den rättsliga situationen ha funnit att, eftersom bestämmelserna i artikel 48 i fördraget och i förordning nr 1612/68 är direkt tillämpliga inom rättsordningen i varje medlemsstat och gemenskapsrätten har företräde framför nationell rätt, dessa bestämmelser ger upphov till rättigheter för de berörda personerna som de nationella myndigheterna måste iaktta och skydda och att varje däremot stridande bestämmelse i nationell rätt saknar tillämplighet på personerna i fråga.

36 Till svar på en skrivelse av den 8 oktober 1971, som kommissionen med en anmodan enligt artikel 169 första stycket i fördraget tillställt den franska regeringen, har denna i en skrivelse av den 30 november 1971 anfört att den vid ett flertal tillfällen har betonat sin avsikt att revidera artikel 3 andra stycket i lagen om arbete till sjöss.

37 I samma skrivelse har den franska regeringen förklarat sig vara beredd att lägga fram det nödvändiga lagförslaget under parlamentssessionen 1972–1973.

38 Efter det att kommissionen den 15 december 1972 avgivit ett motiverat yttrande, har den franska regeringen meddelat att den för parlamentet lagt fram det ifrågavarande lagförslaget och att den skulle göra allt som stod i dess makt att få det antaget.

39 Det framgår av motiveringen till det lagförslag som lades fram för Nationalförsamlingen den 7 december 1972 att regeringen "önskade... ändra lagen om arbete till sjöss för att avskaffa den diskriminering som föreligger till skada för medborgarna i gemenskapens medlemsstater".

40 Det framgår både av förhandlingarna inför domstolen och av de ståndpunkter som intagits under parlamentsarbetet att de franska myndigheterna under nuvarande omständigheter vidhåller att arbetskraftens fria rörlighet inom den ifrågavarande sektorn inte utgör en rättighet, utan endast är avhängig myndigheternas ensidiga vilja.

41 Av detta följer att, även om det objektiva rättsläget är klart i fråga om att artikel 48 och förordning nr 1612/68 är direkt tillämpliga inom Frankrikes territorium, bibehållandet av lydelsen i lagen om arbete till sjöss under dessa omständigheter dock ger upphov till oklarheter, genom att för de berörda rättssubjekten bevara en osäkerhet i fråga om de möjligheter som dessa har att åberopa gemenskapsrätten.

42 Denna osäkerhet kan endast förstärkas genom den interna och muntliga karaktären av de rent administrativa förhållningsregler enligt vilka den nationella lagen inte skall tillämpas.

43 Det framgår både av artikel 3 c i fördraget och av placeringen av artikel 48–51 i fördragets andra del att fri rörlighet för personer, särskilt för arbetstagare, utgör en av gemenskapens grunder.

44 Arbetstagarnas fria rörlighet innebär enligt artikel 48.2 att all diskriminering, oavsett art eller omfattning, av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

45 Den absoluta karaktären av av detta förbud medför för övrigt inte endast att medborgare från andra medlemsstater har lika möjligheter till anställning i alla stater, utan säkerställer även i enlighet med det mål som anges i artikel 117 i fördraget att de egna medborgarna inte drabbas av de negativa konsekvenser som kan följa av att medborgare i de andra medlemsstaterna erbjuder

eller godtar arbets- eller anställningsvillkor eller lön som är mindre förmånliga än vad som gäller enligt nationell rätt.

46 Den allmänna karaktären av det förbud mot diskriminering som avses i artikel 48 och det mål som eftersträvas genom dess avskaffande medför således att diskriminering är förbjuden, även om den endast utgör ett hinder av mindre betydelse för lika möjlighet till anställning och övriga arbets- och anställningsvillkor.

47 Den osäkerhet som skapas genom att lydelsen av artikel 3 i lagen om arbete till sjöss behålls oförändrad utgör ett sådant hinder.

48 Därav följer att Frankrike, genom att under dessa omständigheter behålla föreskrifterna i artikel 3 andra stycket i lagen om arbete till sjöss oförändrade i fråga om medborgare i de andra medlemsstaterna, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 48 i fördraget och artikel 4 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968.

Rättegångskostnader

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

50 Frankrike har tappat målet.

51 Frankrike skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

1) **Genom att i fråga om medborgare i de andra medlemsstaterna behålla föreskrifterna i artikel 3 andra stycket i lagen om arbete till sjöss oförändrade, har Frankrike underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt**

artikel 48 i fördraget och artikel 4 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968.

2) **Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 april 1974.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande