DOMSTOLENS DOM
4. oktober 1991 *

I sag C-246/89,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Robert C. Fischer og Peter Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Spanien, ved Director General Javier Conde de Saro, Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, og Abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenient,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved principal assistant treasury solicitor T. J. G. Pratt som befuldmægtiget, bistået af solicitor general Sir Nicholas Lyell, QC, Christopher Bellamy, QC, barrister Christopher Vajda og barrister Andrew Macnab, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøgt,

støttet af

* Processprog: engelsk.

Irland ved chief state solicitor Louis J. Dockery som befuldmægtiget, bistået af senior counsel at the Bar of Ireland James O'Reilly, og med valgt adresse i Luxembourg på Irlands Ambassade, 28, route d'Arlon,

intervenient,

angående en påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktatens artikel 7, 52 og 221, idet det har indført nationalitetsbetingelserne i section 13 og 14 i Merchant Shipping Act 1988,

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand G. F. Mancini som fungerende præsident, afdelingsformændene T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: J.-G. Giraud,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. januar 1991,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. marts 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. august 1989, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktatens artikel 7, 52 og 221, idet det har indført nationalitetsbetingelserne i section 13 og 14 i Merchant Shipping Act 1988 (herefter benævnt »1988-loven«)

2 I henhold til section 13 (1) i 1988-loven skal der etableres et nyt register for britiske fiskerfartøjer, hvori alle fiskerfartøjer, der opfylder betingelserne i lovens section 14, kan optages. Efter section 13 (2) er det i det store og hele udelukket at optage et fiskerfartøj i noget andet britisk register; i henhold til section 13 (3) forlænges allerede foretagne registreringers gyldighed dog i en overgangsperiode indtil det tidspunkt, hvor optagelsen i det nye register finder sted.

3 1988-loven trådte i kraft den 1. december 1988, og den i section 13 (3) omhandlede overgangsperiode udløb den 31. marts 1989.

4 Ifølge section 14 (1) i 1988-loven kan et fiskerfartøj — medmindre trafikministeren giver dispensation — kun optages i det nye register, hvis:

»a) fartøjet er britisk ejet

b) fartøjet bestyres, og dets drift ledes og kontrolleres fra Det Forenede Kongerige, og

c) befragteren, bestyreren eller den, der forestår driften af fartøjet, er en person eller et selskab, der opfylder nærmere fastsatte betingelser ('a qualified person or company')«.

Ifølge section 14 (2) anses et fiskerfartøj for britisk ejet, hvis adkomsten (»the legal title«) til fartøjet udelukkende indehaves af en eller flere »qualified persons or companies«, og den egentlige ejendomsret (»the beneficial ownership«) til fartøjet indehaves af et eller flere »qualified companies«, eller — for mindst 75%'s vedkommende — af en eller flere »qualified persons« [1]. Ifølge section 14 (7) forstås ved »qualified person« en person, som er britisk statsborger og har fast ophold og bopæl i Det Forenede Kongerige, og ved »qualified company« forstås et selskab, som er stiftet i Det Forenede Kongerige og har sit hovedforretningssted (principal place of business) dér, idet mindst 75% af kapitalandelene skal være ejet af en eller flere »qualified persons or companies«, og mindst 75% af bestyrelsesmedlemmerne skal være »qualified persons«.

5 Da Kommissionen fandt, at de i 1988-loven fastsatte nationalitetsbetingelser er i strid med Traktatens artikel 7, 52 og 221, har den anlagt sag mod Det Forenede Kongerige efter EØF-Traktatens artikel 169.

6 Ved to kendelser af 4. oktober 1989 har Domstolen tilladt Kongeriget Spanien og Irland at intervenere til støtte for henholdsvis Kommissionens og Det Forenede Kongeriges påstande.

7 Ved kendelse af 10. oktober 1989 (sag 246/89 R, Sml. s. 3125) tog Domstolens præsident Kommissionens begæring om foreløbige forholdsregler til følge. Begæringen gik ud på, at Det Forenede Kongerige skulle tilpligtes at undlade at anvende nationalitetsbetingelserne i 1988-loven. I medfør af denne kendelse udstedte Det Forenede Kongerige for tidsrummet, indtil dommen i hovedsagen blev afsagt, en Order, der ændrede section 14 i 1988-loven med virkning fra den 2. november 1989.

8 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

1 — O. a.: Sondringen mellem »legal title« og »beneficial ownership« kendes ikke i dansk ret. I »the law of trusts« er »the legal owner« (the trustee) handlings- og påtalesubjekt i relation til trust-formuen, mens »the beneficial owner« er interessesubjekt.

9 Ifølge Kommissionen er de i 1988-loven fastsatte nationalitetsbetingelser, for så vidt angår ejerne og de, der forestår driften af britiske fiskerfartøjer, samt deltagerne og bestyrelsesmedlemmerne i de selskaber, der ejer, befragter eller forestår driften af sådanne fartøjer, ensbetydende med forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet. Følgelig er disse betingelser i strid med den generelle bestemmelse i EØF-Traktatens artikel 7 og med de mere specielle bestemmelser i artikel 52 og 221.

Medlemsstaternes kompetence til at fastsætte betingelser vedrørende fartøjernes nationalitet

10 Det Forenede Kongerige har først og fremmest gjort gældende, at EØF-Traktaten ikke kan fortolkes således, at den fratager medlemsstaterne deres kompetence til at fastlægge deres skibes nationalitet, herunder betingelser vedrørende ejernes nationalitet.

11 Indledningsvis bemærkes — som Domstolen har udtalt i dommen af 25. juli 1991 (sag C-221/89, Factortame II, Sml. I, s. 3905, præmis 13) — at det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er medlemsstaterne, der har kompetencen til at fastsætte betingelserne for registrering af fartøjer. Specielt for så vidt angår fiskerfartøjer, henviser bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. januar 1976 om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20, s. 19) til fiskerfartøjer, der »fører en medlemsstats flag« eller er »registreret« dér, men det er overladt til medlemsstaternes lovgivning at definere disse begreber (ovennævnte dom af 25.7.1991, Factortame II, præmis 13, og dom af 19.1.1988, sag 223/86, Pesca Valentia, Sml. s. 83, præmis 13).

12 Ikke desto mindre skal medlemsstaterne overholde fællesskabsretten under udøvelsen af deres kompetence (jf. senest dom af 7.6.1988 i sag 57/86, Den Hellenske Republik mod Kommissionen, Sml. s. 2855, præmis 9, og dom af 21.6.1988 i sag 127/87, Kommissionen mod Den Hellenske Republik, Sml. s. 3333, præmis 7).

13 Det Forenede Kongerige har imidlertid gjort gældende, at situationen er en anden, når der er tale om den enkelte stats kompetence til efter folkeretten suverænt at

fastsætte betingelserne for tildeling af flagret. Det har i denne forbindelse henvist til artikel 5, stk. 1, i Genève-konventionen af 29. april 1958 om det åbne hav (*United Nations Treaty Series* 450, nr. 6465), som lyder således:

»Enhver stat skal fastsætte betingelserne for at tilstå skibe sin nationalitet, for registrering af skibe på sit territorium samt for retten til at føre dens flag. Skibe har den stats nationalitet, hvis flag de er berettiget til at føre. Der skal bestå en ægte forbindelse mellem staten og skibet, og navnlig skal flagstaten effektivt udøve sin retsmyndighed og kontrol over skibet i administrative, tekniske og sociale spørgsmål.«

14 Dette argument ville kun kunne tillægges betydning, hvis fællesskabsrettens krav til medlemsstaternes udøvelse af deres kompetence med hensyn til registrering af fartøjer var i strid med folkerettens regler.

15 Følgelig må det fastslås, at det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med folkerettens almindelige regler at fastsætte de betingelser, der skal være opfyldt, for at et fartøj kan optages i deres registre og få ret til at føre deres flag, men at medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence skal overholde fællesskabsrettens regler.

16 Der rejser sig derfor det spørgsmål, om de omtvistede nationalitetsbetingelser er forenelige med fællesskabsrettens regler, navnlig bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 7, 52 og 221.

Spørgsmålet, om de omtvistede nationalitetsbetingelser er forenelige med EØF-Traktatens artikel 7, 52 og 221

Traktatens artikel 7

17 Det må erindres, at det følger af Domstolens faste praksis (jf. f.eks. dom af 30.5.1989, sag 305/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1461, præmis 13), at Traktatens artikel 7 kun kan anvendes selvstændigt på forhold omfattet af fællesskabsretten, for hvilke Traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling.

18 I samme dom (præmis 12) præciserede Domstolen, at det almindelige, principielle forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som opstilles i Traktatens artikel 7, gennemføres ved Traktatens artikel 52 for det af denne artikel særligt regulerede område, og at enhver forskrift, som er uforenelig med denne bestemmelse, derfor også er uforenelig med Traktatens artikel 7.

Traktatens artikel 52

19 Med hensyn til EØF-Traktatens artikel 52 har Kommissionen anført, at afvisningen af at registrere fartøjer som britiske fiskerfartøjer, når de ejes, befragtes og bestyres, eller deres drift forestås af statsborgere i andre medlemsstater, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, bevirker, at disse fratages deres ret til at etablere sig i Det Forenede Kongerige for at drive fiskeri dér på samme vilkår som statsborgere i Det Forenede Kongerige. Endvidere bevirker de nationalitetsbetingelser, der gælder for deltagere og bestyrelsesmedlemmer i selskaber, at disse udenlandske statsborgere fratages retten til at oprette og lede selskaber i fiskerisektoren i Det Forenede Kongerige. Endelig begrænser betingelserne muligheden for, at selskaber i andre medlemsstater, jf. Traktatens artikel 58, kan drive havfiskeri fra Det Forenede Kongerige gennem agenturer, filialer eller datterselskaber.

20 Under retsmødet har Kommissionen gjort gældende, at registrering af et fartøj i sig selv er ensbetydende med en etablering som omhandlet i Traktatens artikel 52 ff., og at reglerne om etableringsfriheden derfor finder anvendelse.

21 I denne forbindelse bemærkes, at begrebet etablering som omhandlet i Traktatens artikel 52 ff. omfatter den faktiske udøvelse af en økonomisk aktivitet ved hjælp af en fast indretning i en anden medlemsstat i et ikke nærmere angivet tidsrum.

22 Følgelig indebærer registrering af et fartøj ikke nødvendigvis en etablering i Traktatens forstand, navnlig ikke, når fartøjet ikke anvendes til udøvelse af en økonomisk aktivitet, eller når begæringen om registrering fremsættes af eller på vegne af en person, som ikke er etableret i den pågældende medlemsstat og ikke vil etablere sig dér.

23 Når fartøjet er et middel til at udøve en økonomisk aktivitet, som omfatter en fast indretning i den pågældende stat, kan fartøjets registrering imidlertid ikke holdes adskilt fra udøvelsen af etableringsfriheden.

24 Heraf følger, at de betingelser, der opstilles for registrering af fartøjer, ikke må udgøre en hindring for etableringsfriheden som omhandlet i Traktatens artikel 52 ff.

25 Det Forenede Kongerige har imidlertid gjort gældende, at registrering af et fartøj i en medlemsstat ikke er en nødvendig forudsætning for etablering i denne stat, eftersom fysiske personer eller selskaber ikke er afskåret fra at lade fartøjer, selv fiskerfartøjer, operere — f.eks. fra Det Forenede Kongerige — i forbindelse med virksomhed, der har tilknytning til dets område; en sådan etablering i Det Forenede Kongerige ville kunne finde sted, for så vidt angår ethvert fartøj, der er registreret i en af de andre medlemsstater.

26 Dette kan ikke tiltrædes. Ifølge Traktatens artikel 52, stk. 2, indebærer etableringsfriheden, at statsborgere i en medlemsstat har »adgang til at optage og udøve selv-

stændig erhvervsvirksomhed... på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere...«.

27 Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at Traktaten ikke er til hinder for de omtvistede nationalitetsbetingelser, fordi der kun kan være tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, når retssubjekter efter en medlemsstats lovgivning forskelsbehandles på grund af, at de har forskellig nationalitet. I denne sag er der imidlertid ikke tale om forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men om betingelser for tildeling af nationalitet, og på dette område kan medlemsstaterne frit afgøre, hvem de vil tildele eller nægte deres nationalitet, hvad enten det drejer sig om fysiske personer eller skibe.

28 I denne forbindelse bemærkes, at når der er tale om skibe, som ikke er retssubjekter, har begrebet »nationalitet« et andet indhold, end når der er tale om fysiske personers »nationalitet«.

29 Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som med hensyn til etableringsretten navnlig er opstillet i Traktatens artikel 52, vedrører forskelle i behandlingen af fysiske personer, der er statsborgere i medlemsstaterne, og selskaber, som i medfør af artikel 58 ligestilles med fysiske personer.

30 Følgelig skal enhver medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at fastsætte betingelserne for at tildele et skib sin »nationalitet«, overholde forbuddet mod forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere på grundlag af deres nationalitet.

31 Heraf følger, at de anfægtede nationalitetsbetingelser, hvorefter fysiske personer, som er ejere eller befragtere af et fartøj, og — såfremt der er tale om et selskab — deltagerne og bestyrelsesmedlemmerne skal være britiske statsborgere, for at fartøjet kan optages i det britiske register for fiskerfartøjer, er i strid med Traktatens artikel 52.

Traktatens artikel 221

32 Ifølge Kommissionen virker de omhandlede britiske betingelser, for så vidt som de vedrører kontrollen med »qualified companies«, diskriminerende over for statsborgere i andre medlemsstater, der ønsker at erhverve kapitalandele i selskaber, der ejer, befragter, bestyrer eller forestår driften af britiske fiskerfartøjer, og de er derfor i strid med Traktatens artikel 221.

33 Det må konstateres, at for så vidt som de omtvistede nationalitetsbetingelser vedrører kontrollen med selskaber, er de i strid med Traktatens artikel 221, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at indrømme de øvrige medlemsstaters statsborgere national behandling, for så vidt angår kapitalanbringelser i de i artikel 58 nævnte selskaber.

Kan de omtvistede nationalitetsbetingelser retfærdiggøres under henvisning til den fælles fiskeripolitik og specielt kvoteordningen?

34 Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at de ved 1988-loven indførte nationalitetsbetingelser retfærdiggøres af de gældende fællesskabsregler om fiskeri. Disse regler er, skønt de indfører en fælles ordning, baseret på et nationalitetsprincip, for så vidt angår fordelingen af fangstkvoterne. I medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 170/83 tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af de tildelte kvoter og dermed at fastsætte de betingelser, fartøjer, der har tilladelse til at fange disse kvoter, skal opfylde.

35 Hertil bemærkes for det første, at Domstolen i domme af 14. december 1989 (sag C-3/87, Agegate, Sml. s. 4459, og sag C-216/87, Jaderow, Sml. s. 4509) har udtalt, at medlemsstaterne under udøvelsen af deres beføjelse til at fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af kvoterne kan bestemme, hvilke fartøjer i deres fiskerflåde der skal have adgang til at fiske på deres kvoter, på betingelse af, at de kriterier, der anvendes, er forenelige med fællesskabsretten. I sidstnævnte dom

fastslog Domstolen navnlig, at en medlemsstat kunne fastsætte betingelser, der skulle sikre, at fartøjet har en reel økonomisk tilknytning til medlemsstaten, for så vidt som tilknytningen kun vedrører forbindelsen mellem fiskeriet fra fartøjet og den befolkning, der er afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier.

36 Dernæst bemærkes, at formålet med den omhandlede nationale lovgivning vedrørende registrering af fartøjer ikke er at fastsætte de nærmere regler for udnyttelsen af kvoterne. Uanset hvilke formål den nationale lovgiver har haft for øje, kan den omstændighed, at der gælder en fællesskabsordning med nationale kvoter, derfor ikke retfærdiggøre lovgivningen.

37 Det Forenede Kongerige har endvidere gjort gældende, at hvis en hvilken som helst statsborger i en medlemsstat kunne lade sit fartøj registrere i en anden medlemsstat og som følge heraf nyde godt af de fiskerirettigheder, der tilkommer statsborgere i sidstnævnte medlemsstat, ville dette underminere den ordning, der gælder for visse områder, der er særlig afhængige af fiskeriet og de dertil knyttede industrier, jf. bilag VII til Haag-resolutionen fra 1976 (de såkaldte »Haag-præferencer«), den gældende ordning for fiskeri i kystområderne, de omhyggeligt afbalancerede mekanismer i artikel 156-166 og 346-353 i tiltrædelsesakten af 1985 og medlemsstaternes bestræbelser på at omstrukturere deres fiskerflåder i overensstemmelse med Fællesskabets flerårige programmer.

38 I denne forbindelse skal det blot bemærkes, at de ordninger, Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, ikke er baseret på personernes nationalitet og derfor ikke kan retfærdiggøre en fravigelse af forbuddet mod enhver forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, for så vidt angår registrering af fiskerfartøjer.

39 Heraf følger, at Det Forenede Kongerige ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktatens artikel 7, 52 og 221, idet det som betingelse for at optage et fiskerfartøj i sit nationale register kræver, at fartøjets ejere

(»the legal owners« og, for mindst 75%'s vedkommende, »the beneficial owners«, når disse er fysiske personer), befragtere og de, der forestår driften af fartøjet, skal være britiske statsborgere eller selskaber stiftet i Det Forenede Kongerige, og — i sidstnævnte tilfælde — at mindst 75% af disse selskabers kapital skal være ejet af britiske statsborgere eller af selskaber, der opfylder de samme betingelser, og at 75% af bestyrelsesmedlemmerne i selskaberne skal være britiske statsborgere.

Sagens omkostninger

40 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Det Forenede Kongerige har tabt sagen, bør det tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler, samt Kongeriget Spaniens omkostninger. Irland bør bære sine egne omkostninger, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Det Forenede Kongerige har ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktatens artikel 7, 52 og 221, idet det som betingelse for at optage et fiskerfartøj i sit nationale register kræver, at fartøjets ejere (»the legal owners« og, for mindst 75%'s vedkommende, »the beneficial owners«, når disse er fysiske personer), befragtere og de, der forestår driften af fartøjet, skal være

britiske statsborgere eller selskaber stiftet i Det Forenede Kongerige, og — i sidstnævnte tilfælde — at mindst 75% af disse selskabers kapital skal være ejet af britiske statsborgere eller af selskaber, der opfylder de samme betingelser, og at 75% af bestyrelsesmedlemmerne i selskaberne skal være britiske statsborgere.

2) Det Forenede Kongerige betaler Kommissionens omkostninger, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler, samt Kongeriget Spaniens omkostninger.

3) Irland bærer sine egne omkostninger, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler.

Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. oktober 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

G. F. Mancini
Afdelingsformand
fungerende præsident