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.

skabsretten, men strider mod EØF-traktatens artikel 48, der med henblik på arbejdskraftens frie bevægelighed forudsætter »afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af Medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår«. I øvrigt er den franske lovgivning ikke forenelig med den med henblik på artikel 48 udstedte rådsforordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT specialudgave 1968 (II), s. 467; original reference ABl. nr. L 257 af 19. 10. 1968), særligt med bestemmelserne i artiklerne 1, 4 og 7.

Af denne grund har Kommissionen i en skrivelse af 8. oktober 1971 opfordret den franske regering til så hurtigt som muligt at sørge for en ændring af den omtvistede lovgivning.

Den franske regering syntes først at ville efterkomme dette. I hvert fald gav den i en skrivelse af 30. november 1971 fra dens faste repræsentation over for Kommissionen udtryk for denne hensigt og bebudede, at der for parlamentet ville blive fremsat et sådant lovforslag i den følgende samling. Trods en skrivelse fra Kommissionen af 18. april 1972 til den franske regering, hvori der blev udtrykt forventning om, at der ville ske en regulering af det pågældende forhold inden 1. juli 1972 (afslutningen på den nævnte samling), skete dette dog ikke. Tværtimod meddelte Frankrigs faste repræsentation i en fjernskrivermeddelelse af 15. november 1972 Kommissionen, at et lovforslag endnu ikke havde kunnet forelægges parlamentet.

Kommissionen fremsatte herefter den 15. december 1972 en begrundet udtalelse i henhold til EØF-traktatens artikel 169. I denne blev det fastholdt, at den allerede nævnte franske lovgivning var i strid med de ligeledes anførte bestemmelser i fællesskabsretten, og der blev opfordret til inden 30 dage at træffe de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af traktatkrænkelsen.

Dernæst erfarede Kommissionen i en skrivelse af 6. februar 1973 fra Frankrigs faste repræsentation, at et lovforslag til ændring af den omtvistede lovgivning var blevet vedtaget af parlamentet ved første behandling den 13. december 1972 og derefter oversendt til senatet. Senatets lovgivningsprocedure havde dog ikke kunnet gennemføres før afslutningen af den omhandlede samling. Senatets prøvelse af forslaget kunne derfor først genoptages efter den 2. april 1973, dvs. efter begyndelsen af den følgende samling.

Men da dette rent faktisk ikke skete, søgte Kommissionen den 14. september 1973 Domstolens bistand og anlagde således den sag, der nu skal behandles.

I henhold til Kommissionens påstand skal det nu fastslås af Domstolen, at Den franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten, særligt i henhold til artiklerne 1, 4 og 7 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 derved, at den ikke har ophævet de bestemmelser, hvorved der gøres forskelsbehandling, når det gælder adgangen til arbejdspladser inden for søskibsfarten.

Hvorledes denne påstand skal bedømmes, skal jeg undersøge i det følgende.

1. Den første reaktion på søgsmålet var den franske regerings erklæring om, at det tilstræbtes at afslutte den allerede nævnte lovgivningsprocedure hurtigst muligt, dvs. allerede under den dengang løbende samling. Følgelig måtte søgsmålet anses for at være uden genstand. I overensstemmelse hermed var dens påstand i svarskriftet først og fremmest rettet mod at få fastslået, at søgsmålet er uden genstand.

I duplikken lod den franske regering dog forstå, at det franske parlament for tiden afslog at give sig i kast med lovændringen, da det fandt, at de bestemmelser og principper, som Kommissionen havde anført, ikke gælder for søtransport. Som en konsekvens heraf, er den del af påstanden, der gik ud på, at søgsmålet skulle erklæres genstandsløst, ikke gentaget i dette processkrift, netop fordi det ikke kan påregnes, at retstilstanden,

uafhængigt af en afgørelse fra Domstolen, snart vil blive saneret.

Derfor behøver heller ikke jeg at gå ind på den problematik, der er forbundet med dette spørgsmål.

2. Den franske regering står dog uforandret fast på den opfattelse, som den i anden række har anført, og hvorefter Kommissionen ikke har godtgjort at have nogen interesse i den afgørelse, den har begæret. Kommissionen skulle nemlig ikke være i stand til at bevise, at de fællesskabsretlige bestemmelser, som den har anført, er blevet krænket af franske foranstaltninger; den har ikke kunnet nævne ét eksempel på reel forskelsbehandling af arbejdstagere fra andre medlemsstater. Faktisk er dette umuligt, fordi der ikke finder forskelsbehandling sted; alligevel har de kompetente franske myndigheder modtaget instruks om at sørge for ligebehandling af arbejdstagere fra andre medlemsstater og også stedse fulgt denne vejledning. Det afgørende skal altså være, at de bestemmelser, som Kommissionen forlanger ændret, overhovedet ikke anvendes i Frankrig.

Ved bedømmelsen af denne indvending er det efter min mening afgørende, at den tilstræbte lovændring i det franske parlament er strandet på den opfattelse, at sådanne forpligtelser ikke lader sig aflede af fællesskabsretten, eftersom reglerne om den frie bevægelighed ikke finder anvendelse på arbejdstagere inden for søskibsfarten. Denne opfattelse har den sagsøgte franske republik også gjort gældende for Domstolen, i duplikken og under den mundtlige forhandling. Følgelig står striden mellem parterne om et vigtigt spørgsmål i fællesskabsretten, således at Kommissionen har en principiel interesse i dette problems løsning og for så vidt med føje fastholder ønsket om en retlig afgørelse.

Herudover må det fastslås, at de kompetente franske myndigheder åbenbart kun har fået mundtlige anvisninger på, hvad der egentlig ligger i at sørge for en lige behandling af arbejdstagere fra andre medlemsstater. Sådanne instrukser giver sikkert ikke lige så værdifuld garanti som en lovændring. De kan let kaldes tilbage, og en sådan tilbagekaldelse er på ingen måde fuldkommen usandsynlig, netop når man tager hensyn til den franske regerings principielle indstilling til de her omhandlede retsspørgsmål. Med rette kan Kommissionen i sin holdning derfor lægge vægt på en formelig sanering af retstilstanden.

Af betydning er også den betragtning, som Kommissionen har anført, hvorefter den fortsatte opretholdelse af en lov, som Kommissionen anser for traktatstridig, trods afvigende anvisninger til forvaltningen, fortsat kan efterlade tvivl hos de arbejdstagere og virksomheder, for hvem spørgsmålet opstår ved ansættelse. Sådanne uklarheder, måske også manglende kendskab til de kun mundtligt udsendte anvisninger, kan medføre, at der i den retlige praksis ikke finder nogen reel ligebehandling sted, således som det efter Kommissionens mening kræves i henhold til traktaten og de hertil knyttede gennemførelsesforordninger. Også af den grund kan gennemførelsen af det af Kommissionen anlagte søgsmål anses for berettiget.

Ifølge retspraksis har det endelig ingen betydning, at de her omhandlede bestemmelser i fællesskabsretten om arbejdskraftens frie bevægelighed gælder umiddelbart og i kraft af fællesskabsrettens forrang fortrænger nationale regler. En retsag i henhold til artikel 169 har tværtimod sin berettigelse uafhængigt af sådanne omstændigheder (jfr. sagerne nr. 28/67 — Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe mod Hauptzollamt Paderborn, Sammlung 1968, s. 215; og nr. 31/69 — Kommissionen mod Den italienske Republik, Sammlung 1968, s. 25).

Man kan altså ikke fra nogen synsvinkel bestride Kommissionens interesse i at søge en formel tilpasning af den franske retstilstand fremmet gennem det af den indgivne søgsmål.

3. Forud for den hertil knyttede prøvelse af spørgsmålet, om søgsmålet har fornødent grundlag, må et punkt gøres klart.

Såfremt man går ud fra, at de bestemmelser, som Kommissionen har anført (EØF-traktatens artikel 48 og artiklerne 1, 4 og 7 i forordning nr. 1612/68) finder anvendelse på arbejdstagere inden for søskibsfarten, kan der ikke være tvivl om, at den omtvistede franske lovgivning, således som den fremgår af Lov om Arbejde til Søs af 13. december 1926 sammenholdt med de nævnte ministerielle gennemførelsesanordninger, ikke er forenelig med fællesskabsretten.

Ifølge fællesskabsretten gælder der nemlig den grundsætning, at statsborgere fra et medlemsland er berettiget til at søge lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats højhedsterritorium i henhold til den pågældende medlemsstats regler for egne arbejdstagere. Særlig artikel 4 i forordning nr. 1612/68 er i denne henseende tydelig, når den bestemmer:

»De administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der i medlemsstaterne begrænser beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere, i antal eller procent, i virksomheder, i erhvervsgrene, på regionalt eller nationalt plan, finder ikke anvendelse på statsborgere fra de øvrige medlemsstater.

.....«

I modsætning hertil er i henhold til den franske Lov om Arbejde til Søs nogle funktioner på skibe helt og andre delvist forbeholdt franske statsborgere. Undtagelser fra denne regel fordrer for udlændinges vedkommende en særlig godkendelse, hvilket utvivlsomt betyder en diskriminerende hindring.

Imidlertid er — som allerede nævnt — det væsentlige stridsspørgsmål, hvorvidt traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed faktisk også gælder for søskibsfarten.

Lad mig i den anledning nu først resumere den franske regerings opfattelse. Den siger, at det klart fremgår af traktaten, at der gælder en særlig ordning på transportområdet, at der på dette område må udvikles en fælles politik til virkeliggørelse af traktatens mål. I erkendelse af, at søskibsfarten frembyder særlige problemer, skulle det på dette område i den særlige forskrift i artikel 84 være bestemt, at ikke engang bestemmelserne på transportområdet gælder her. Det kan derfor med sikkerhed antages, at traktatens almindelige regler ikke kan anvendes på søskibsfartens område. Disse almindelige forskrifter skulle tværtimod kun kunne gøres bindende for søskibsfarten ved en særlig, enstemmigt vedtaget rådsafgørelse, der er truffet inden for rammerne af en fælles politik. Dette skal også gælde for arbejdskraftens frie bevægelighed, da søfolkenes frie bevægelighed udgør en væsentlig bestanddel af den nævnte fælles politik.

Herover hævder Kommissionen den opfattelse, at EØF-traktaten i princippet gælder for alle erhvervsgrene. Traktatens almindelige regler skal finde anvendelse, så længe der ikke i en forskrift udtrykkeligt er gjort undtagelse. Dette er ikke tilfældet for søskibsfarten, hvad angår arbejdskraftens frie bevægelighed. Artikel 84 skal sandelig på ingen måde forstås, sådan, at søskibsfarten holdes fuldstændigt uden for traktaten. Det er tværtimod kun forskriftens mening at udelukke, at de særlige traktatregler i transportsektoren anvendes på søskibsfarten.

Ved bedømmelsen af denne tvist må der ganske enkelt først gås ud fra den placering, som afsnittet »transport« har i traktaten.

Principielt har det betydning, at integrationen i henhold til EØF-traktaten har en omfattende karakter og ikke kan fuldbyrdes erhvervsgren efter erhvervsgren. Heraf følger den grundsætning, at særlige forskrifter, der refererer sig til enkelte virksomhedssektorer, må fortolkes snævert som følge af deres karakter af undtagelser. Med hensyn til transportsektoren, hvor nødvendigheden af en fælles politik er fast forankret i traktaten, kan man følgelig ikke gå ud fra, at denne virksomhedsgren i enhver henseende er genstand for særlige regler. Særlige regler blev tværtimod først og fremmest anset for nødvendige på de områder, der udtrykkeligt er nævnt i afsnittet »transport«. Det er den internatio-

nale og den gennemgående transport såvel som spørgsmålet om transportvirksomheders adgang til at udføre transporter i medlemsstater, hvor de ikke er hjemmehørende (artikel 75). Det er videre området for transportpriser og vilkår (artikel 78), afskaffelsen af forskelsbehandling i samfærdslen inden for Fællesskabet (artikel 79) og spørgsmålet om støttetariffer i artikel 80's forstand. Det er endelig også området vedrørende afgifter og gebyrer, som en transportvirksomhed opkræver ved grænsepassage (traktatens artikel 81). Disse bestemmelser levner i høj grad plads for anvendelse af traktatens almindelige bestemmelser, særlig af det for integrationen vigtige princip om arbejdskraftens frie bevægelighed.

I samme retning peger — og det er måske endnu mere overbevisende — analysen af visse traktatsbestemmelser.

I denne sammenhæng nævner Kommissionen med rette traktatens artikel 61, stk. 1, hvori det hedder:

»Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport«.

Artiklen gør det klart, at kapitel 3 om tjenesteydelser, dvs. artiklerne 59 til 66, ikke kan anvendes på transport. På det område gælder der tværtimod et særligt afsnit, hvorved det i øvrigt, da dette afsnit omfatter artikel 84 om søtransporten, bliver tydeligt, at denne ligeledes falder uden for kapitlet om tjenesteydelser. — Man kan faktisk sige, at en særregel som artikel 61 ville være overflødig, såfremt traktatens almindelige bestemmelser slet ikke havde gyldighed for transportsektoren. Særreglens optagelse kan altså — set på en anden måde — tale for, at traktatens almindelige regler også finder anvendelse på transportområdet.

Videre henviser Kommissionen til artikel 77 i afsnittet »transport«, hvori det hedder:

»Støtteforanstaltninger, som modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, er forenelige med denne Traktat«.

Sammenholder man dette med forskriften i artikel 42 (i henhold til hvilken kapitlet om konkurrencereglerne kun finder anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette), og holder man sig for øje ordlyden af artikel 77, som åbenbart forudsætter anvendelsen af artiklerne 92 og 94, så ligger Kommissionens slutning lige for, at artikel 77 kun skal udelukke anvendelsen af traktatens konkurrenceregler på visse støtteforanstaltninger inden for transportsektoren. Også dette viser utvivlsomt, at traktaten går ud fra, at dens almindelige regler, hvortil konkurrencereglerne hører, også finder anvendelse på transportområdet.

Endelig kunne Kommissionen til støtte for sin antagelse også pege på Domstolens hidtidige praksis, mere nøjagtigt: dommen i sag nr. 22/70 (Kommissionen mod Rådet), afsagt den 31. marts 1971 (Sammlung 1971, s. 263). Faktisk ligger denne principielle holdning til grund for denne dom, afsagt med henblik på Fællesskabets kompetence til at indgå overenskomster inden for transportsektoren. Dette følger nemlig af det afsnit, hvori det hedder:

»Da traktaten ikke fastsætter særlige regler for forhandling om og afslutning af internationale overenskomster vedrørende transportpolitikken . . ., må man falde tilbage på fællesskabsrettens almindelige regler vedrørende forholdet til tredjelande«.

Der kan ikke uddrages andet heraf end det princip, at traktatens almindelige bestemmelser må finde anvendelse på transportsektoren, undtagen hvor særlige bestemmelser indeholder udtrykkelige undtagelser.

Nu må det imidlertid indrømmes, at de overvejelser, der er gjort indtil nu, har vedrørt transportsektoren i almindelighed. Tilbage står altså at undersøge, om

de også dækker søskibsfarten, der som bekendt er gjort til genstand for en særlig forskrift i afsnittet »transport«. Denne særlige regel (artikel 84) lyder som følger:

»Bestemmelserne i dette afsnit« (nemlig bestemmelserne om transport) »finder anvendelse på transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje.

Rådet kan med enstemmighed træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart«.

Dertil må nu først bemærkes, at det ud fra traktatens almindelige opbygning drejer sig om en undtagelse inden for et sæt af undtagelser. Dette taler på forhånd for en snæver fortolkning. Yderligere må artikel 84 betragtes som et hele; dens mening er udelukkende, at de regler, der gælder for transportsektoren, ikke skal anvendes på søskibsfarten, og at der til udfyldning af dette tomrum må udstedes særlige rådsbeslutninger. Derimod kan der ikke uddrages noget om, at anvendelsen af traktatens almindelige regler udelukkes.

Bortset fra disse almindelige betragtninger taler i øvrigt følgende overvejelser for den opfattelse, at også søskibsfarten er undergivet traktatens almindelige regler.

Transportvirksomheder er også virksomme uden for de egentlige transportydelsers område; de behøver personale ikke blot til transporttjenesten, de udfører også finansielle operationer og ind- og udfører materiale til deres virksomhed. Dette forhold må sammenholdes med, at et fælles marked skabes ved indførelsen af fri bevægelighed i almindelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, altså ikke delt op på erhvervssektorer. Hvis man nu, ud fra den opfattelse, at traktaten principielt ikke omfatter søskibstransporten skulle lægge den større eller mindre tilknytning til denne erhvervssektor til grund, og herudfra afgøre, hvorvidt traktatens almindelige regler (om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital) skulle finde anvendelse, så ville dette i mangel af præcise afgrænsningskriterier medføre betragtelige juridiske vanskeligheder og usikkerhed, hvilket næppe har været traktatens forfatteres hensigt.

Angående det her særligt relevante område vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, et princip, der inden for rammerne af integrationen — som allerede nævnt — må tillægges grundlæggende betydning, er det videre af vigtighed, at traktatens artikel 48, stk. 4 alene gør en undtagelse for ansættelse i den offentlige administration, men ikke for andre arbejdstagere. Havde det nævnte afsnit ikke skullet omfatte arbejdstagere inden for søskibsfarten, så havde det været en smal sag at optage en tilsvarende undtagelse i artikel 48. At dette ikke er sket, kan kun opfattes som en bekræftelse af det synspunkt, Kommissionen har givet udtryk for.

For dette synspunkt taler også, at listen i EØF-traktatens bilag III, der har betydning for forskriften i artikel 106 (overførsel af pengeydelser mellem medlemsstaterne), på ingen måde undtager søskibsfarten.

På samme vis er Rådets forordning nr. 141 om ikkeanvendelse af Rådets forordning nr. 17 på transportsektoren (EFT-specialudgave 1959-1962, s. 258; original reference ABl. nr. 124/62 af 28. 11. 1962, s. 2751) af interesse. Den behandler i artikel 1 transporten i almindelighed og bestemmer ved artikel 3, at for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje gælder artikel 1 indtil 31. december 1965. Heraf må sluttes, at den også omhandler transporten til søs. Også dette forudsætter imidlertid, at traktatens almindelige regler (heriblandt konkurrencereglerne) på samme vis gælder for søtransporten. Hvis det ikke forholder sig således, er det faktisk uforståeligt, at Rådet har anset det for nødvendigt at udstede en undtagelsesforordning om transport i almindelighed, i øvrigt alene med hjemmel i traktatens artikel 87, altså uden hensyn til artikel 84, stk. 2.

Selv om man ser bort fra de (på ingen måde uvigtige) argumenter, som Kommissionen har udledt af ordlyden af den fælles toldtarif, er forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere og forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 (EFT-specialudgave 1971 (II), s. 366; original reference ABl. nr. L 149, af 5. 7. 1971), der er trådt i stedet herfor, oplysende. De er udstedt i henhold til traktatens artikel 51 for inden for social sikring at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed. Når de således, som det fremgår af artiklerne 4, stk. 6 og artikel 13, litra b i forordning nr. 3 såvel som af artikel 4, stk. 2 og artikel 13 litra b i forordning nr. 1408/71, også omfatter arbejdstagere inden for transportområdet og oven i købet inkluderer søskibsfarten, kan der af dette kun sluttes, at Rådet også på dette område er gået ud fra, at grundsætningen om arbejdskraftens frie bevægelighed skulle finde anvendelse, i øvrigt igen uden at det er anset for påkrævet at bringe artikel 84, stk. 2 ind i billedet.

Alle de her fremstillede overvejelser fører mig til, at jeg må anse Kommissionens opfattelse med hensyn til indholdet af traktatens almindelige regler, herunder reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for søskibsfarten, for korrekte, og at jeg ikke kan tillægge den franske regerings modargumenter nogen afgørende vægt. Det gælder for henvisningen til traktatens artikel 77 (nemlig det forhold, at de dér anførte støtteforanstaltninger ikke kommer i betragtning for søtransport), henvisningen til det almindelige program til fjernelse af hindringerne for den frie etableringsret og henvisningen til forarbejderne til traktaten med deres forskellige forslag til udformning af artikel 74, hvilke efter min opfattelse ikke nødvendigvis fører til den slutning, som den franske regering har draget.

Efter alt, hvad jeg i øvrigt har fremført (særligt vedrørende spørgsmålet om en formel sanering af den nationale retstilstand), og med henblik på den relevante retspraksis, hvorefter det er uden betydning, hvilket statsorgan der er ansvarligt for en traktatkrænkelse, er det dermed samtidig givet, at Kommissionens søgsmål har fornødent grundlag.

4. I overensstemmelse hermed skal jeg sammenfattende foreslå, at der afsiges en dom, hvori det fastslås, at Den franske Republik, ved at den af sin Lov om Arbejde til Søs har fjernet de diskriminerende bestemmelser om adgangen til beskæftigelse inden for søskibsfarten, har krænket forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og i særdeleshed i henhold til artiklerne 1, 4 og 7 i forordning nr. 1612/68.

På grund af dette udfald af sagen må sagsøgte pålægges sagens omkostninger.