CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 6 MAART 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Artikel 3, tweede alinea, van de Franse Code du travail maritime van 13 december 1926 bepaalt dat de bemanning van een schip, in een bij besluit van de minister van Koopvaardij te bepalen verhouding, de Franse nationaliteit moet bezitten. Ten deze schrijft een ministerieel besluit van 21 november 1960 — gewijzigd bij besluit van 12 juni 1969 — in artikel 1 voor dat bepaalde functies (bij voorbeeld die op de brug), afgezien van individuele ontheffingen, zijn voorbehouden aan personen van Franse nationaliteit. Ingevolge artikel 2 van dat besluit zijn op elk schip bepaalde andere functies — wederom afgezien van individuele ontheffingen — in een verhouding van 3 : 1 eveneens aan Franse staatsburgers voorbehouden. Artikel 3 van het besluit ten slotte bepaalt dat over bedoelde ontheffingen wordt beslist door de bevoegde overheidsinstanties.

De Commissie is van mening dat deze regeling onverenigbaar is met het Gemeenschapsrecht en een inbreuk vormt op artikel 48 EEG-Verdrag, dat in het belang van het vrije verkeer van werknemers voorziet in de afschaffing „van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden". Bovendien zou de Franse regeling niet in overeenstemming zijn met de op artikel 48 steunende verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, nr. L 257), met name de artikelen 1, 4 en 7.

Mitsdien heeft de Commissie bij brief van 8 oktober 1971 de Franse Regering uitgenodigd de gewraakte regeling zo spoedig mogelijk te wijzigen.

Aanvankelijk scheen de Franse Regering aan dat verzoek te willen voldoen. In elk geval stelde zij bij brief van haar Permanente Vertegenwoordiging van 30 november 1971 de Commissie in kennis van haar voornemen dienaangaande, met de mededeling dat een desbetreffend wetsontwerp in de eerstvolgende zittingsperiode bij het Parlement zou worden ingediend. Ofschoon de Commissie op 18 april 1972 aan de Franse Regering schreef te verwachten dat de kwestie uiterlijk op 1 juli 1972 (het einde van bedoelde zittingsperiode) zou zijn afgedaan, gebeurde er verder niets. De Permanente Vertegenwoordiging van Frankrijk deelde bij telex van 15 november 1972 de Commissie wel mee dat het nog niet mogelijk was geweest een wetsontwerp bij het Parlement in te dienen.

Daarop bracht de Commissie overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag op 15 december 1972 een met redenen omkleed advies uit. Zij herhaalde daarin dat de genoemde Franse regeling in strijd was met de eveneens genoemde bepalingen van het Gemeenschapsrecht, en nodigde de Franse Regering uit binnen dertig dagen de nodige maatregelen te nemen om aan de Verdragsinbreuk een einde te maken.

Vervolgens vernam de Commissie uit een brief van de Franse Permanente Vertegenwoordiging van 6 februari 1973, dat een wetsontwerp tot wijziging van de geïncrimineerde regeling op 13 december 1972 in eerste lezing door het Parlement was aanvaard en aan de Senaat doorgezonden. De behandeling in de Senaat had echter niet vóór het eind van de betreffende zitting kunnen worden afgesloten en zou derhalve na 2 april 1973, dat

1 — Vertaald uit het Duits.

wil zeggen tijdens de volgende zitting, worden hervat.

Dit gebeurde echter niet, zodat de Commissie de zaak op 14 september 1973 aanhangig maakte bij het Hof van Justitie.

De Commissie verzoekt Uw Hof vast te stellen dat de Franse Republiek de verplichtingen die op haar rusten krachtens het Gemeenschapsrecht en met name krachtens de artikelen 1, 4 en 7 van 's Raads verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968, niet is nagekomen door de discriminerende bepalingen betreffende de mogelijkheid van tewerkstelling in de zeevaart niet af te schaffen.

Gaan wij thans na hoe dit verzoek moet worden beoordeeld.

1. In een eerste reactie op het beroep verklaarde de Franse Regering dat werd gepoogd de reeds vermelde wetgevingsprocedure op korte termijn te voltooien, dat wil zeggen nog tijdens de toen lopende zitting. Aldus gezien, zou het beroep zonder voorwerp moeten worden geacht. Haar conclusie in het verweerschrift was er dan ook primair op gericht het geding zonder voorwerp te doen verklaren.

Bij dupliek gaf de Franse Regering evenwel te verstaan dat het Franse Parlement, van mening dat de door de Commissie aangehaalde bepalingen en beginselen niet golden voor het zeevervoer, de voorgestelde wetswijziging had afgewezen. Omdat zonder een uitspraak van Uw Hof nu niet meer op een spoedige regeling kan worden gerekend, komt de conclusie dat het geding zonder voorwerp worde verklaard, in de memorie van dupliek niet meer voor.

Ook ik behoef derhalve niet op de daarmee samenhangende problematiek in te gaan.

2. Onveranderd houdt de Franse Regering daarentegen vast aan haar subsidiaire stelling, dat de Commissie niet heeft aangetoond belang te hebben bij de door haar verlangde vaststelling. De Commissie zou namelijk niet kunnen bewijzen dat de toepassing van de door haar aangehaalde bepalingen van Gemeenschapsrecht door Franse maatregelen is verijdeld; zij zou geen voorbeelden hebben genoemd van daadwerkelijke discriminatie van werknemers uit andere Lid-Staten. Dat zou trouwens ook niet mogelijk zijn, omdat in feite geen discriminatie had plaatsgevonden; de bevoegde Franse instanties hadden immers opdracht toe te zien op een gelijke behandeling van werknemers uit andere Lid-Staten, en hadden zich daaraan ook steeds gehouden. Waar het op aankomt, is dus dat de bepalingen die de Commissie gewijzigd wenst te zien, in Frankrijk in het geheel niet werden toegepast.

Bij de beschouwing van dit argument is mijns inziens bepalend dat de voorgenomen wetswijziging in het Franse Parlement is gestrand op de opvatting, dat de betrokken verplichtingen niet uit het Gemeenschapsrecht kunnen worden afgeleid en dat de bepalingen betreffende het vrije verkeer niet van toepassing zijn op werknemers in de zeevaart. Deze stelling heeft de Franse Republiek in haar dupliek en ook bij de mondelinge behandeling voor Uw Hof verdedigd. Partijen verschillen derhalve van mening over een belangrijke vraag van Gemeenschapsrecht, zodat de Commissie een principeel belang heeft bij de oplossing van dit probleem en bijgevolg terecht een beslissing van Uw Hof verlangt.

Bovendien blijkt dat de bevoegde Franse instanties slechts mondelinge instructies hebben gekregen om toe te zien op een gelijke behandeling van werknemers uit andere Lid-Staten. Zodanige instructies geven stellig veel minder houvast dan een verandering van de wetgeving. Zij kunnen gemakkelijk worden ingetrokken en gezien de principiële houding van de Franse Regering inzake de onderhavige rechtsvragen behoort die intrekking geenszins tot de onmogelijkheden. Van haar kant stelt de Commissie dus terecht prijs op een formele uitspraak over de rechtstoestand.

Van belang is voorts het argument van de Commissie, dat de handhaving van een haars inziens met het Verdrag strijdige wet, ondanks andersluidende

administratieve instructies, onzekerheid kan scheppen bij werknemers en ondernemingen die bij afschaffing ervan belang hebben. Die onzekerheid, en misschien ook onbekendheid met de alleen mondelinge instructies, kan ertoe leiden dat een gelijke behandeling, zoals die in de opvatting van de Commissie door het Verdrag en de betrokken uitvoeringsverordeningen wordt verlangd, in de praktijk niet is gewaarborgd. Ook in zoverre is de door de Commissie aanhangig gemaakte procedure gerechtvaardigd.

Volgens de jurisprudentie doet het ten slotte ook niet ter zake dat de onderwerpelijke communautaire bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers rechtstreekse werking hebben en, ingevolge de voorrang van het Gemeenschapsrecht, afwijkend nationaal recht ter zijde stellen. Een procedure ex artikel 169 is integendeel ook los daarvan gerechtvaardigd (vgl. zaken 28-67, Molkerei-Zentrale, Jurisprudentie 1968, blz. 204, en 31-69, Commissie tegen Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1970, blz. 25).

Derhalve valt niets af te dingen op het belang van de Commissie om door middel van het door haar ingestelde beroep een formele aanpassing van het Franse recht te bewerkstelligen.

3. Wat nu de volgende vraag betreft, over de gegrondheid van het verzoek, is mijns inziens alvast één punt duidelijk.

Aangenomen dat de door de Commissie genoemde bepalingen (artikel 48 EEG-Verdrag en de artikelen 1, 4 en 7 van verordening nr. 1612/68) van toepassing zijn op werknemers bij de zeevaart, is de litigieuze Franse regeling van de Code du travail maritime van 13 december 1926, in samenhang met de genoemde ministeriële uitvoeringsbesluiten, stellig onverenigbaar met het Gemeenschapsrecht.

Dit laatste gaat er immers van uit dat onderdanen van een Lid-Staat het recht hebben in een andere Lid-Staat werkzaamheden in loondienst te verrichten overeenkomstig de voor werknemers van de betrokken Lid-Staat geldende voorschriften. In dit opzicht spreekt met name artikel 4 van verordening nr. 1612/68 klare taal:

„De wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die in een Lid-Staat de tewerkstelling van buitenlanders per onderneming, per bedrijfstak, per streek of op nationaal niveau, in aantal of in percentage beperken, zijn niet van toepassing op onderdanen van een andere Lid-Staat.

. . . . . "

Ingevolge de Franse Code du travail maritime daarentegen zijn bepaalde werkzaamheden op schepen geheel dan wel gedeeltelijk aan Franse staatsburgers voorbehouden. Afwijkingen van deze regel zijn voor buitenlanders alleen mogelijk met speciale vergunning, wat stellig op een bezwarende discriminatie neerkomt.

Het eigenlijke twistpunt intussen is — zoals gezegd — of de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers ook voor de zeevaart gelden.

Om te beginnen moge ik hier herinneren aan het betoog van de Franse Regering. Uit het Verdrag zou volgens haar duidelijk blijken dat voor de vervoersector een bijzondere regeling geldt en dat de doelstellingen van het Verdrag op dit gebied een gemeenschappelijk beleid vereisen. In verband met de bijzondere problemen van de zeevaart gelden ingevolge het speciale artikel 84 daarvoor niet de bepalingen betreffende de vervoersector. Mitsdien zouden de algemene bepalingen van het Verdrag zeker niet op de zeevaart kunnen worden toegepast. Dit zou alleen mogelijk zijn op grond van een bijzonder, unaniem besluit van de Raad in het kader van een gemeenschappelijk beleid. Hetzelfde geldt voor het vrije verkeer van werknemers, daar het vrije verkeer van zeelieden een essentieel onderdeel is van dat gemeenschappelijk beleid.

De Commissie daarentegen is van oordeel dat het EEG-Verdrag in beginsel voor alle sectoren van de economie geldt. Alleen op een sector die uitdrukkelijk is uitgezonderd, zijn de algemene

bepalingen van het Verdrag niet van toepassing. Voor de zeevaart ontbreekt zo'n uitzonderingsbepaling met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers. Artikel 84 wil geenszins zeggen dat de gehele zeevaart buiten het Verdrag valt, doch alleen dat de bijzondere Verdragsbepalingen betreffende de vervoersector niet op de zeevaart mogen worden toegepast.

Bij de beoordeling van dit punt moeten wij vooreerst uitgaan van de plaatsing van de titel betreffende het vervoer in het Verdrag.

Ten deze is van principieel belang dat het EEG-Verdrag voorziet in een integratie die een globaal karakter draagt, en niet in een integratie voor elke sector van de economie afzonderlijk. Dit impliceert dat bijzondere voorschriften, die op afzonderlijke sectoren betrekking hebben, wegens hun uitzonderingskarakter eng moeten worden geïnterpreteerd. Ten aanzien van de vervoersector, waarvoor het Verdrag een gemeenschappelijk beleid voorschrijft, mag men dan ook niet stellen dat elk aspect ervan door een bijzondere regeling wordt beheerst. Deze werd veeleer aanvankelijk wenselijk geacht op de gebieden die in de vervoertitel uitdrukkelijk worden vermeld. In de eerste plaats het internationale vervoer en het transitovervoer en de toelating van vervoerondernemers in Lid-Staten waarin zij niet woonachtig zijn (artikel 75). Voorts de vrachtprijzen en vervoervoorwaarden (artikel 78), de opheffing van discriminaties in het intracommunautaire vervoer (artikel 79) of de steuntarieven in de zin van artikel 80. Ten slotte ook de heffingen of rechten die door een vervoerondernemer bij grensoverschrijding in rekening worden gebracht (artikel 81). Deze regelingen laten echter alleszins ruimte voor de toepassing van algemene Verdragsbepalingen, inzonderheid van het voor de integratie bijzonder belangrijke beginsel van het vrije verkeer van werknemers.

In dezelfde richting — en dat is wellicht nog overtuigender — wijst de analyse van enkele bijzondere bepalingen van het Verdrag.

Terecht noemt de Commissie in dit verband artikel 61, lid 1, luidende:

„Het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer."

Hoofdstuk 3 betreffende de diensten (de artikelen 59-66) is dus kennelijk niet op het vervoer van toepassing. Daarvoor geldt een bijzondere titel en aangezien deze ook artikel 84 over het zeevervoer omvat, blijkt hieruit overigens dat dit evenmin onder het hoofdstuk betreffende de diensten valt. — Een bijzondere bepaling als artikel 61 zou eigenlijk niet nodig zijn geweest, als de algemene Verdragsbepalingen toch al niet voor de vervoersector hadden gegolden. Andersom duidt het bestaan van het bijzondere artikel er dus op dat de algemene Verdragsbepalingen ook op de vervoersector van toepassing zijn.

Voorts wijst de Commissie op artikel 77 uit de titel betreffende het vervoer. Dit luidt:

„Met dit Verdrag zijn verenigbaar de steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip ‚openbare dienst' verbonden, verplichte dienstverrichtingen."

Vergelijkt men dit met artikel 42 (volgens hetwelk het hoofdstuk over de mededingingsregels op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten slechts in zoverre van toepassing is als door de Raad zal worden bepaald) en houdt men de formulering van artikel 77 voor ogen, dat kennelijk uitgaat van de toepassing van de artikelen 92-94, dan wordt de conclusie van de Commissie onontkoombaar, dat artikel 77 de toepassing van het mededingingsrecht van het Verdrag slechts voor bepaalde steunmaatregelen in de vervoersector wil uitsluiten. Ook dit duidt er stellig op, dat het Verdrag ervan uitgaat dat de algemene bepalingen — waartoe ook die betreffende de mededinging behoren — ook op het gebied van het vervoer van toepassing zijn.

Ten slotte kan de Commissie tot staving van haar betoog nog wijzen op eerdere rechtspraak van Uw Hof, met name het arrest van 31 maart 1971 (zaak 22-70, Commissie tegen Raad, Jurisprudentie 1971, blz. 263). Aan deze uitspraak inzake de bevoegdheid van de Gemeenschap om verdragen op vervoergebied af te sluiten, ligt blijkens de hierna volgende rechtsoverweging immers een zelfde zienswijze ten grondslag:

„... dat bij ontbreken van bijzondere Verdragsbepalingen voor het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten op het gebied van het vervoerbeleid ... aansluiting moet worden gezocht bij het algemeen systeem van het Gemeenschapsrecht inzake de betrekkingen met derde landen."

Dit kan niets anders betekenen dan dat de algemene Verdragsbepalingen slechts in zoverre niet bindend zijn voor de vervoersector als bijzondere bepalingen daarvan uitdrukkelijk afwijken.

De hierboven weergegeven argumenten hebben wel alleen betrekking op de vervoersector in het algemeen. Onderzocht dient nog te worden of zij ook opgaan voor de zeevaart, waaraan in de titel betreffende het vervoer immers een speciaal artikel is gewijd. Dit artikel 84 luidt als volgt:

„1. De bepalingen van deze titel" (dat wil zeggen die betreffende het vervoer) „zijn van toepassing op het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren.

2. De Raad kan met eenparigheid van stemmen besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart zullen kunnen worden genomen."

Allereerst zij opgemerkt dat het hier, gezien vanuit het systeem van het Verdrag, gaat om een uitzondering op een uitzondering. Een enge interpretatie lijkt dus bij voorbaat geboden. Bovendien moet artikel 84 als één geheel worden gelezen; het betekent slechts dat de regels voor de vervoersector niet op de zeevaart mogen worden toegepast en dat deze lacune door bijzondere besluiten van de Raad moet worden opgevuld. Het impliceert evenwel niet dat de toepassing van de algemene Verdragsbepalingen is uitgesloten.

Naast deze algemene overwegingen pleiten overigens nog de volgende argumenten voor de toepasselijkheid van de algemene Verdragsbepalingen op de zeevaart.

Afgezien van het eigenlijke vervoer zijn transportondernemingen ook op andere gebieden actief; zij hebben niet alleen voor de vervoerdienst personeel nodig, zij verrichten financiële operaties en importeren en exporteren materiaal voor hun bedrijf. Anderzijds komt de gemeenschappelijke markt tot stand door de realisering van een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in het algemeen en niet gesplitst naar sectoren. Zou men nu, ervan uitgaande dat het Verdrag in principe niet de zeevaart omvat, eerst moeten speuren naar een min of meer nauw verband met die sector om daaraan de toepasselijkheid van de algemene Verdragsbepalingen (betreffende het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal) af te meten, dan zou dat bij gebrek aan nauwkeurige criteria leiden tot enorme juridische problemen en een onzekerheid die door de auteurs van het Verdrag toch niet kan zijn bedoeld.

Op het in casu betreden gebied van het vrije verkeer van werknemers — zoals gezegd, een grondbeginsel in het kader van de integratie — is voorts van belang dat artikel 48, lid 4, van het Verdrag alleen een uitzondering maakt voor tewerkstelling in overheidsdienst, doch niet voor andere werknemers. Om in genoemde titel de werknemers in de zeevaart buiten te sluiten, was het heel eenvoudig geweest daartoe in artikel 48 een uitzonderingsbepaling op te nemen. Dat dit niet is gebeurd, kan slechts worden gezien als een bevestiging van het standpunt der Commissie.

Ook spreekt hiervoor dat de lijst van bij-

lage III bij het EEG-Verdrag — die betrekking heeft op artikel 106 (het betalingsverkeer tussen de Lid-Staten) — de zeevaart geenszins uitsluit.

Van belang is voorts verordening nr. 141 van de Raad, houdende niet-toepassing op de vervoersector van verordening nr. 17 (PB 1962, blz. 2751). Artikel 1 daarvan handelt over het vervoer in het algemeen, waarna artikel 3 bepaalt dat voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren artikel 1 van kracht is tot en met 31 december 1965. Hieruit valt af te leiden dat de verordening ook voor de zeevaart geldt. Maar ook dit veronderstelt dat de algemene Verdragsbepalingen (waaronder die betreffende de mededinging) eveneens voor de zeevaart gelden. Anders is het onbegrijpelijk dat de Raad het nodig vond een uitzonderingsverordening voor het vervoer in het algemeen uit te vaardigen, en wel uitsluitend op grond van artikel 87 van het Verdrag met voorbijgaan van artikel 84, lid 2.

Nog afgezien van de — geenszins onbelangrijke — argumenten die de Commissie aan de redactie van het gemeenschappelijk douanetarief ontleent, lette men in dit verband ten slotte op verordening nr. 3 betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers, en de daarvoor in de plaats getreden verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 (PB 1971, nr. L 149). Ingevolge artikel 51 van het Verdrag hebben deze ten doel door middel van maatregelen van sociale zekerheid het vrije verkeer van werknemers te bevorderen. Blijkens de artikelen 4, lid 6, en 13, sub b, van verordening nr. 3 en de artikelen 4, lid 2, en 13, sub b, van verordening nr. 1408/71 gelden zij tevens voor loontrekkenden in de vervoersector — inclusief de zeevaart —, zodat de conclusie voor de hand ligt dat de Raad ook voor deze sector is uitgegaan van het beginsel van het vrije verkeer van werknemers, waarbij overigens evenmin een verwijzing naar artikel 84, lid 2, noodzakelijk werd geacht.

Al deze overwegingen brengen mij ertoe het standpunt van de Commissie inzake de gelding van de algemene Verdragsbepalingen, waaronder die betreffende het vrije verkeer van werknemers, in de zeevaart als juist te aanvaarden en aan de tegenargumenten van de Franse Regering geen beslissende betekenis toe te kennen. Dit geldt voor haar beroep op artikel 77 van het Verdrag (namelijk dat de daar vermelde steunmaatregelen niet zijn bedoeld voor het zeevervoer), het beroep op het Algemeen Programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging, en het beroep op de voorstukken van het Verdrag met de verschillende ontwerp-formuleringen van artikel 74, waaruit de gevolgtrekking van de Franse Regering mijns inziens niet noodzakelijkerwijs voortvloeit.

Gelet op hetgeen ik overigens heb opgemerkt (inzonderheid ook met betrekking tot een formele uitspraak over de nationale bepalingen), en de relevante rechtspraak volgens welke het niet ter zake doet welk staatsorgaan verantwoordelijk is voor een schending van het Verdrag, komt hiermee tegelijkertijd vast te staan dat het verzoek van de Commissie gegrond is.

4. Resumerend moge ik derhalve concluderen dat Uw Hof vaststelt dat de Franse Republiek heeft gehandeld in strijd met de verplichtingen die op haar rusten krachtens de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers en met name krachtens de artikelen 1, 4 en 7 van verordening nr. 1612/68, door de discriminerende bepalingen inzake de tewerkstelling in de zeevaart niet uit de Code du travail maritime te schrappen.

Bij een uitspraak in deze zin dient verweerster in de kosten van het geding te worden verwezen.