FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 15. april 1997 *

1. I den foreliggende traktatbrudssag har Kommissionen gjort gældende, at Irland har overtrådt EF-traktatens artikel 6, 48, 52 og 58 samt artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér [1] og artikel 7 i Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed [2]. Kommissionen støtter dette klagepunkt på, at Irland har opretholdt love og administrativt fastsatte bestemmelser, som begrænser retten til at få andre fartøjer end fiskerfartøjer optaget i det irske skibsregister til fartøjer, som helt eller delvis ejes af regeringen, en minister, en irsk statsborger eller en juridisk person efter irsk ret.

2. De relevante bestemmelser i irsk ret findes i Mercantile Marine Act (1955) (lov om handelsflåden). Ifølge lovens section 9 anerkendes følgende fartøjer i princippet [3] som »irske fartøjer«, som dermed er berettiget til at føre irsk flag: fartøjer, der ejes af staten; fartøjer, der fuldt ud ejes af personer, der er statsborgere i Irland, eller juridiske personer efter irsk ret [4], og som ikke er registreret i henhold til et andet lands ret, og endelig andre fartøjer, som er registreret eller anses for at være registreret i medfør af denne lov. Lovens section 16 bestemmer, at medmindre andet bestemmes i section 19 [5], opfyldes betingelserne for at kunne eje et registret fartøj eller en andel heri kun af den irske regering, irske ministre, irske statsborgere og juridiske personer efter irsk ret.

3. Disse bestemmelser gjaldt oprindelig både for handelsskibe og fiskerfartøjer og for skibe, som ikke tjener til udøvelse af økonomisk virksomhed, men til fritidsbrug. Under den administrative procedure i henhold til EF-traktatens artikel 169 vedtog Irland

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT 1970 II, s. 348. Forordningens artikel 7 har følgende ordlyd: »Retten til ligebehandling som fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 gælder også for personer, som omfattes af denne ordning.«

2 — EFT 1975 L 14, s. 10. Direktivets artikel 7 lyder således: »Medlemsstaterne opretholder for personer, der er omfattet af retten til at blive boende, den ret til ligebehandling, som er fastslået ved Rådets direktiver om ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden på grundlag af afsnit III i den almindelige plan, som foreskriver denne ophævelse.«

3 — Ifølge section 9 gælder dette, »medmindre andet bestemmes i denne lovs section 18(3)«. Denne bestemmelse er uden betydning for de faktiske omstændigheder i denne sag.

4 — Ved en »juridisk person efter irsk ret« (»Irish body corporate«) forstås efter definitionen i lovens section 2(1) en juridisk person, som er oprettet i henhold til irsk lovgivning, og som har sin hovedvirksomhed (»principal place of business«) i Irland.

5 — Section 19 bemyndiger den irske regering til på grundlag af gensidighedsprincippet at tillade undtagelser til fordel for statsborgere og juridiske personer i en anden stat. Som Kommissionen med rette har anført, uden at det er blevet imødegået af den sagsøgte medlemsstat, er denne bestemmelse uden betydning for afgørelsen i den foreliggende sag.

Fisheries (Amendment) Act 1994 (ændringsloven vedrørende fiskeri). Kommissionen nåede til den opfattelse, at der i de nye bestemmelser for fiskerfartøjer var taget hensyn til de klagepunkter, den havde fremsat. Den af Kommissionen anlagte sag omfatter derfor kun de ovenfor nævnte irske lovbestemmelser i det omfang, hvori de vedrører handelsskibe og skibe, som ikke tjener til udøvelse af økonomisk virksomhed, men til fritidsbrug.

4. Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen først har fremsat klagepunktet om, at de irske bestemmelser er i strid med artikel 7 i forordning nr. 1251/70 og artikel 7 i direktiv 75/34, i den begrundede udtalelse. Efter min opfattelse giver denne omstændighed ikke anledning til at sætte spørgsmålstegn ved sagens antagelse til realitetsbehandling. Det fremgik tydeligt af de forudgående skrivelser fra Kommissionen, hvorved der blev givet Irland lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, at Kommissionen var af den opfattelse, at de pågældende irske bestemmelser ikke var forenelige med bestemmelserne i traktaten om den frie bevægelighed. Både forordning nr. 1251/70 og direktiv 75/34 er imidlertid retsakter, der henhører under den afledte fællesskabsret, og som skal tjene til virkeliggørelsen af den frie bevægelighed. Det kan derfor ikke antages, at den omstændighed, at disse to retsakter er blevet nævnt for sent, har berørt den pågældende medlemsstats rettigheder. Irland har da heller ikke gjort indsigelse mod sagens antagelse til realitetsbehandling.

5. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der skal gives Kommissionen medhold i søgsmålet, mener jeg at kunne fatte mig i korthed. Af de af Kommissionen anførte domme, som er afsagt af Domstolen den 25. juli 1991 i Factortame-sagen [6], den 4. oktober 1991 i sagen Kommissionen mod Irland [7] og i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige [8] og endelig den 7. marts 1996 i sagen Kommissionen mod Frankrig [9], fremgår det nemlig uden videre, at de af Kommissionen fremsatte klagepunkter er velbegrundede. For forenklingens skyld vil jeg her nøjes med at citere de relevante afsnit i den sidstnævnte dom. Denne sag drejede sig om franske bestemmelser, hvorefter retten til registrering af skibe i det nationale skibsregister var begrænset til skibe, som for mere end halvdelens vedkommende ejedes af fysiske personer med fransk statsborgerskab, af juridiske personer med hjemsted i Frankrig eller — forenklet udtrykt — som til en vis grad kontrolleredes af franske statsborgere [10].

6. Med hensyn til skibe, der anvendes til udøvelse af økonomisk virksomhed, anførte Domstolen følgende:

»13 Domstolen har herom allerede udtalt, at det almindelige, principielle forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som opstilles i EØF-traktatens artikel 7, er gennemført 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 (jf. dom i ovennævnte sag Kommissionen mod Det For-

6 — Sag C-221/89, Sml. I, s. 3905.
7 — Sag C-93/89, Sml. I, s. 4569.
8 — Sag C-246/89, Sml. I, s. 4585.
9 — Sag C-334/94, Sml. I, s. 1307.
10 — Jf. vedrørende de nærmere betingelser ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Frankrig (fodnote 9), præmis 3.

enede Kongerige, præmis 18). EØF-traktatens artikel 7 er blevet til EF-traktatens artikel 6.

14 I dommen i ovennævnte sag Factortame m.fl. udtalte Domstolen, at enhver medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at fastsætte betingelserne for at tildele et skib sin 'nationalitet' skal overholde forbuddet mod forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere på grundlag af deres nationalitet (præmis 29), og at traktatens artikel 52 er til hinder for en betingelse, hvorefter fysiske personer, som er ejere eller befragtere af et skib, og — såfremt der er tale om et selskab — selskabsdeltagere og bestyrelsesmedlemmer skal have en bestemt nationalitet (præmis 30).

...

17 Heraf følger, at den franske lovgivning, der forbeholder retten til at indregistrere et skib i det franske skibsregister og til at føre fransk flag til skibe, der for mere end halvdelens vedkommende tilhører fysiske personer af fransk nationalitet, strider mod EF-traktatens artikel 6 og 52. Det samme gælder betingelsen om, at kapitalen hos visse juridiske personer, der ejer skibe, efter et bestemt forholdstal skal kontrolleres af franske statsborgere samt betingelsen om, at kontrollen eller driften reelt skal udøves af franske statsborgere.

...

19 Endelig er den franske lovgivning i strid med traktatens artikel 52 og 58, i det omfang den stiller krav om, at juridiske personer, der ejer skibe, skal have hovedsæde på fransk område, og i det omfang lovgivningen derfor udelukker indregistrering eller drift af et skib fra en sekundær etablering som f.eks. et agentur, en filial eller et datterselskab.«

7. Med hensyn til skibe, der ikke anvendes til udøvelse af økonomisk virksomhed, udtalte Domstolen:

»21. I den henseende bemærkes, at fællesskabsretten garanterer enhver statsborger fra en medlemsstat såvel retten til at rejse ind i en anden medlemsstat for dér at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed samt retten til at bo dér efter at have udøvet en sådan virksomhed. Imidlertid er adgangen til fritidsaktiviteter i denne medlemsstat en naturlig følge af retten til fri bevægelighed.

22. Det følger heraf, at en sådan statsborgers indregistrering i værtslandet af et fritidsfartøj henhører under bestemmelserne i fællesskabsretten vedrørende den frie bevægelighed.

23. Derfor er den franske lovgivning, hvorefter kun franske statsborgere har ret til i

Frankrig at indregistrere et fritidsfartøj, som de ejer for mere end halvdelens vedkommende, i strid med traktatens artikel 6, 48 og 52 samt artikel 7 i forordning nr. 1251/70 og artikel 7 i direktiv 75/34«.

8. I svarskriftet har den irske regering — som Kommissionen med rette har anført i replikken — indrømmet, at de af Kommissionen fremsatte klagepunkter er velbegrundede. Den sagsøgte medlemsstat har ganske vist samtidig gjort gældende, at fysiske personer eller selskaber fra andre medlemsstater har samme rettigheder som irske statsborgere, hvad adgangen til irske havne angår. Den eneste forskel er, at de ikke kan lade deres skibe indføre i det irske skibsregister. Som Kommissionen med rette har anført i replikken, kan der ikke gives Irland medhold i dette argument. Allerede i Factortamedommen forkastede Domstolen et tilsvarende argument i forbindelse med drøftelsen af EF-traktatens artikel 52 under henvisning til denne bestemmelses ordlyd, hvorefter etableringsfriheden for statsborgere i andre medlemsstater indebærer, at de har »adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed ... på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere« [11]. Det samme gælder for de andre bestemmelser, som Kommissionen støtter den foreliggende sag på.

9. Den omstændighed, at den irske regering i svarskriftet har udtrykt håb om, at den lovgivning, der var nødvendig for at tilpasse de nationale bestemmelser til fællesskabsretten, ville blive vedtaget inden for en overskuelig tid, viser, at Irland nu vil opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, men kan dog ikke have nogen indflydelse på afgørelsen af den foreliggende sag.

10. Jeg skal derfor foreslå, at det fastslås, at Irland ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 6, 48, 52 og 58 samt artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér og artikel 7 i Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed, idet det har opretholdt love og administrativt fastsatte bestemmelser, som begrænser retten til at få andre fartøjer end fiskerfartøjer optaget i det irske skibsregister til fartøjer, som helt eller delvis ejes af regeringen, en minister, en irsk statsborger eller en juridisk person efter irsk ret. Desuden skal jeg foreslå, at det pålægges Irland at betale sagens omkostninger.

11 — A.st. (jf. fodnote 5), præmis 25.