# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 25. september 1997 *

1. Ved stævning indleveret den 6. marts 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 6, 48, 52, 58 og 221 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 i henhold til artikel 7 i Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 om retten for statsborgere fra en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed [2].

Kommissionen kritiserer navnlig Den Hellenske Republik for, at den har opretholdt en række nationale lovbestemmelser (den græske sølovs artikel 5), der begrænser retten til registrering i de græske skibsregistre til skibe, som for mere end 50%'s vedkommende ejes af græske statsborgere eller af græske juridiske personer, hvis kapital for samme procentdels vedkommende ejes af græske statsborgere.

## Proceduren

2. Kommissionen har tilstillet Den Hellenske Republik tre åbningsskrivelser i medfør af traktatens artikel 169. Konkret kritiserede Kommissionen i den første skrivelse af 13. juni 1990 den græske regering for at have tilsidesat traktatens artikel 7 (nu artikel 6), 52 og 221 for så vidt angår betingelserne for tildeling af græsk nationalitet til fiskerfartøjer som fastsat i sølovens artikel 5. I samme skrivelse bestred Kommissionen endvidere, at artikel 11 i kongeligt dekret nr. 666/66 er forenelig med fællesskabsretten (på grund af tilsidesættelse af traktatens artikel 7 og 52), eftersom udstedelse af en erhvervstilladelse til svampefiskeri er underkastet den betingelse, at ejeren af et fartøj skal have ti års faglig erfaring som besætningsmedlem på et fiskerfartøj med tilladelse til svampefiskeri i medfør af samme dekret. Endelig bestred Kommissionen i samme skrivelse lovligheden af den nationale regel om, at en bestemt procentdel af stillingerne om bord på et fiskerfartøj er forbeholdt græske statsborgere, idet den fandt, at reglen udgjorde en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed.

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT 1970 II, s. 348.

2 — EFT 1975 L 14, s. 10.

Den anden åbningsskrivelse, dateret den 9. juli 1990, omhandlede lystfartøjer. Kommissionen kritiserede navnlig de græske myndigheder for at have tilsidesat traktatens artikel 7, 48, 52 og 221 i kraft af sølovens artikel 5, jf. ovenfor, der omhandler betingelserne for tildeling af græsk nationalitet til skibe.

I den tredje åbningsskrivelse, dateret den 5. juni 1992, rettede Kommissionen samme klagepunkter til Den Hellenske Republik som i den foregående skrivelse, men denne gang i relation til handelsskibe.

3. Kommissionen blev ikke overbevist af de argumenter, den græske regering påberåbte sig i sin besvarelse af de to første åbningsskrivelser [3], og fremsatte derfor den 27. juli 1993 en begrundet udtalelse i traktatens artikel 169's forstand.

Klagepunkterne i den begrundede udtalelse og i åbningsskrivelserne drejede sig om betingelserne for registrering af alle former for skibe i de græske skibsregistre, om begrænsningerne for så vidt angår ansættelse på græske fiskerfartøjer af søfolk, der er statsborgere i andre medlemsstater, og om betingelserne for udstedelse af tilladelser til svampefiskeri.

3 — Kommissionen har anført, at Den Hellenske Republik ikke har besvaret den tredje åbningsskrivelse, hvilket ikke er blevet bestridt.

4. Den stævning, som Kommissionen indleverede til Domstolen efter at have gennemgået den græske regerings svar på den begrundede udtalelse, vedrører kun betingelserne for tildeling af græsk nationalitet til alle former for skibe, mens de to øvrige begrundelser for reglernes uforenelighed, der var anført i åbningsskrivelserne og i den begrundede udtalelse, ikke er nævnt.

Det må således lægges til grund, at Kommissionen stiltiende har begrænset omfanget af de klagepunkter, der rejstes under den administrative procedure, og afgrænset sagsgenstanden til blot at omhandle de græske bestemmelser om tildeling af græsk nationalitet til skibe og dermed til betingelserne for registrering i de græske skibsregistre [4].

## Den anfægtede regel

5. Den regel, hvis forenelighed med fællesskabsretten Kommissionen har anfægtet, er indeholdt i den græske sølovs artikel 5 [5]. I henhold til denne bestemmelse gives der kun græsk nationalitet til skibe, som for mere end 50%'s vedkommende ejes af græske statsborgere eller af græske juridiske personer, hvis

4 — Kommissionen har kompetence til at begrænse en sags genstand i forhold til omfanget under den administrative procedure, så længe dette ikke skader den sagsøgte stats adgang til at forsvare sig (for så vidt angår delvis frafaldelse af klagepunkter under sagen henvises til dom af 27.4.1988, sag 252/85, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2243, præmis 21 og 22).

5 — Lovdekret nr. 187 offentliggjort i *Den Hellenske Republiks Officielle Tidende* nr. 261 af 8.10.1973.

kapital for samme procentdels vedkommende ejes af græske statsborgere [6].

Denne regel fastsætter således betingelserne for tildeling af græsk nationalitet og for registrering i de græske skibsregistre, uanset skibstypen, dvs. om der er tale om et fiskerfartøj, et fritids-/lystfartøj eller et handelsskib. Hvor intet andet er angivet, behandler jeg derfor spørgsmålet om lovligheden af den anfægtede ordning i forhold til fællesskabsretten under ét.

## Domstolens praksis

6. Nærværende problematik har tidligere været behandlet i Domstolens praksis ud fra forskellige indfaldsvinkler, og Den Hellenske Republiks argumenter er — set i forhold dertil — kun delvis nye.

Domstolen har navnlig i Factortame-dommen [7] fastslået, at en national bestemmelse [8] var i strid med traktatens artikel 52, idet det som betingelse for at optage et fiskerfartøj i det nationale register krævedes, at fartøjets ejer skulle være statsborger i medlemsstaten eller et selskab stiftet i denne stat, og — i sidstnævnte tilfælde — at mindst 75% af kapitalandelene i et sådant selskab skulle være ejet af statsborgere i medlemsstaten. I en dom, Domstolen afsagde kort tid efter i forbindelse med en traktatbrudsprocedure mod Det Forenede Kongerige, blev det fastslået, at samme ordning stred mod traktatens artikel 7, 52 og 221 [9].

Denne grundsætning blev stadfæstet i relation til en fransk ordning [10], der begrænsede adgangen til retten til registrering af skibe i det nationale skibsregister og til at føre fransk flag til skibe, som for mere end halvdelens vedkommende ejedes af fysiske personer med fransk statsborgerskab, af juridiske personer med hjemsted i Frankrig, eller af juridiske personer hvis ledelse for mere end halvdelens vedkommende skulle være franske statsborgere [11]. Det særlige ved den dom består i, at Domstolen for første gang fastslog, at de omhandlede bestemmelser var uforenelige med fællesskabsretten, også for så vidt angår lystfartøjer, idet adgangen til fritidsaktiviteter er »en naturlig følge af retten til fri bevægelighed«, og at »det følger

6 — Bestemmelsen foreskriver også visse formaliteter, der ikke er berørt af Kommissionens klagepunkter, vedrørende aftaler om overdragelse af ejendomsretten til et skib, der indgås i udlandet, og vedrørende skibe til brug for passagertransport.

7 — Dom af 25.7.1991, sag C-221/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 3905.

8 — Der var konkret tale om en britisk regel i section 14 i Merchant Shipping Act 1988.

9 — Dom af 4.10.1991, sag C-246/89, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 4585.

10 — Sagen drejede sig om artikel 217 i den franske toldlov.

11 — Dom af 7.3.1996, sag C-334/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1307, i hvilken Domstolen alene for så vidt angik spørgsmålet om sammensætningen af besætningen på skibe under fransk flag desuden fastslog, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 171 ved ikke at have opfyldt Domstolens tidligere dom af 4.4.1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359.

heraf, at [en statsborger fra en anden medlemsstats] indregistrering i værtslandet af et fritidsfartøj henhører under bestemmelserne i fællesskabsretten vedrørende den frie bevægelighed« [12].

7. Endnu nyligere har Domstolen udtalt, at en irsk ordning, som begrænsede retten til at få registreret lystfartøjer eller handelsskibe til fartøjer, som helt eller delvis ejedes af regeringen, en minister, en irsk statsborger eller en juridisk person efter irsk ret, stred mod traktatens artikel 6, 48, 52, og 58 samt artikel 7 i forordning nr. 1251/70 og artikel 7 i direktiv 75/34 [13].

8. Den her omhandlede nationale ordning adskiller sig ikke i det væsentlige fra de andre medlemsstaters ordninger, som tidligere er blevet erklæret uforenelige med fællesskabsretten i de ovennævnte domme. Som allerede anført, gengiver de argumenter, som Den Hellenske Republik har fremført til støtte for, at de pågældende bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, også stort set de anbringender, som de berørte medlemsstater fremførte i forbindelse de procedurer, der afsluttedes med afsigelsen af de nævnte domme.

**Den Hellenske Republiks argumenter til sit forsvar**

a) *Overholdelse af folkeretten vedrørende tildeling af nationalitet til skibe*

9. Den græske regering har gjort gældende, at der ikke findes fællesskabsretlige regler om betingelserne for tildeling af nationalitet til skibe, og det tilkommer følgelig — som Domstolen tidligere har fastslået i Factortame-dommen — hver medlemsstat i overensstemmelse med de relevante folkeretlige regler at fastsætte betingelserne for, at et fartøj kan optages i deres nationale skibsregistre og få ret til at føre deres flag [14].

Mere konkret har Den Hellenske Republik henvist til reglerne i henhold til den konventionsbaserede folkeret, herunder artikel 5 i Genève-konventionen af 1958 om det åbne hav (herefter »Genève-konventionen«) og artikel 91 i De Forenede Nationers havretskonvention af 1982, undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982 (herefter »Montego Bay-konventionen«). Efter at have fastslået, at staterne fastsætter betingelserne for at give skibe deres nationalitet, opstiller de to bestemmelser et krav om, at der skal bestå »en ægte forbindelse« (*genuine link*) mellem

12 — Præmis 22 i dommen, som er nævnt i den foregående fodnote.

13 — Dom af 12.6.1997, sag C-151/96, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 3327.

14 — Dette princip har Domstolen anerkendt siden dom af 19.1.1988, sag 223/86, Pesca Valentia, Sml. s. 83, præmis 13.

en stat og et skib, der fører statens flag [15]. Den græske regering har bl.a. henvist til De Forenede Nationers konvention af 7. februar 1986 om betingelserne for registrering af skibe [16] (herefter »1986-konventionen«), der bl.a. har til formål, at »assurer ou, le cas échéant, [de] renforcer le lien authentique entre l'État et les navires battant son pavillon« (o.a.: »at sikre eller i givet fald styrke den ægte forbindelse mellem staten og de skibe, der fører statens flag«) [17]. Ifølge den sagsøgte stat bør der navnlig tages hensyn til denne konventions artikel 7-10, hvorefter der foreligger »en ægte forbindelse«, når ejendomsretten til skibet tilhører statsborgere fra den stat, hvis flag skibet fører, eller når en tilstrækkelig del af besætningen består af statsborgere fra den pågældende stat eller af personer med hjemsted i staten.

10. Den græske lovgivning, og navnlig sølovens artikel 5, indebærer således en tilpasning af principperne i folkeretten om skibes nationalitet. Eftersom indholdet af disse principper ikke strider mod fællesskabsretten, er Kommissionens synspunkt ifølge den græske regering ubegrundet.

11. Som Domstolen allerede har fastslået i sin praksis, må det på folkerettens nuværende udviklingstrin anses for udelukket, at der findes nogen folkeretlig regel med krav om en bestemt form for konkretisering af forbindelsen mellem skibet og den stat, hvis flag det fører. Følgelig er det udelukket, at det efter folkeretten kræves, at ejendomsretten helt eller delvis skal bero hos statsborgere i registreringsstaten.

12. Uanset hvilken ideologisk-politisk løsning, man måtte ønske at opstille for så vidt angår problemet med bekvemmelighedsflag [18], så muliggør den folkeretlige praksis og de folkeretlige regler ikke nogen alternativ forståelse af ordningen på dette område [19].

15 — Det bestemmes i Genève-konventionens artikel 5, at »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.« Artikel 91, stk. 1, i Montego Bay-konventionen bestemmer, at »enhver stat skal fastsætte betingelserne for at give skibe sin nationalitet, for registrering af skibe på sit territorium samt for retten til at føre sit flag. Skibe har den stats nationalitet, hvis flag de er berettiget til at føre. Der skal være en ægte forbindelse mellem staten og skibet.« Det bemærkes, at ifølge sidstnævnte konventions artikel 311 har den mellem de deltagende stater forrang for Genève-konventionen.

16 — Jf. *International Transport Treaties*, Tillæg 12 (maj 1988), s. 1-401 ff.

17 — Jf. 1986-konventionens artikel 1.

18 — Som bekendt har spørgsmålet været diskuteret indgående i teorien, hvor der er fremlagt forslag af uensartet indhold. I tillæg til dem, der nævnes efterfølgende, kan der blandt de talrige indlæg henvises til: J. M. Rou, *Les pavillons de complaisance*, Paris, 1961; B. A. Boczek, *Flags of Convenience*, Cambridge, 1962; H. Meijers, *The Nationality of Ships*, Haag, 1967. For en nylig, positiv, bedømmelse af anvendelsen af bekvemmelighedsflag henvises til: D. F. Matlin, Re-evaluating the Status of Flags of Convenience Under International Law, i *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1993, s. 1017 ff.

19 — Allerede i sagen Dohws of Mascate (F. N., *Reports of international arbitral awards, XI*, s. 92 ff.) blev det udtalt meget klart, at det tilkommer hver enkelt stat at bestemme, til hvem den giver flagret. Den Internationale Domstols udtalelse om sammensætningen af IMCO's komité for sikkerhed til søs (*Opinion of 8 June 1960, ICJ Reports, 1960*, s. 150 ff.) er af betydning i denne sammenhæng, fordi den blev afgivet, efter Genève-konventionens artikel 5 var blevet affattet. Ved den lejlighed blev der på grundlag af international praksis fastslået en pligt til at anse skibe for at tilhøre den stat, hvor de er registreret, uden mulighed for at fastsætte en handelsflådes nationalitet efter andre kriterier. Som anført i teorien (S. M. Carbone, *La disciplina giuridica del traffico marittimo internationale*, Bologna, 1982, s. 77 ff.) går international praksis, som også er knæsat i venskabs-, handels- og skibsfartstraktater, i samme retning, idet det fremgår deraf, at mange stater har forpligtet sig til at betragte skibe, der fører flag fra stater, der er kendt for at være villige til at tilstå ret til at føre bekvemmelighedsflag, som tilhørende disse stater.

13. Hvad angår de internationale konventioner, som Den Hellenske Republik har henvist til, skal det bemærkes, at Genèvekonventionens artikel 5 ikke kan fortolkes som en regel, der pålægger en bestemt form for tilkendegivelse af den ægte forbindelse mellem staten og skibet som en nødvendig betingelse for tildeling af nationalitet. Bortset fra den — i sig selv betydningsfulde — omstændighed, at den endeligt godkendte affattelse netop tog afstand fra tanken om at gøre tildelingen af nationalitet til et skib afhængig af, at statsborgere fra flagstaten besidder en majoritet af ejendomsretten [20], bemærkes det, at konventionsbestemmelsen intet udsiger om betingelserne for den *ægte forbindelse*, således at begrebet i sidste ende drejer sig om effektiviteten af den kontrol og den retsmyndighed, som staten er forpligtet til at udøve i forhold til de skibe, som den ved udøvelse af et skøn har tildelt sin nationalitet. Den *ægte forbindelse*, som langt fra er en betingelse for at opnå en nationalitet, indebærer — om noget — frem for alt en kontrolforpligtelse for tiden efter tildelingen af nationalitet. Det vil stemme overens med denne fortolkning af begrebet *ægte forbindelse*, hvis det pålægges stedet for drift af, kontrol med og ledelse af skibet at befinde sig på flagstatens område [21].

Den samme konklusion kan anføres for så vidt angår Montego Bay-konventionen, der på den ene side gentager formuleringen i Genève-konventionen uden nogen tilføjelser med henblik på afklaring af begrebet »ægte forbindelse« (artikel 91), og på den anden side synes at udelukke, at staterne kan afvise at anerkende den nationalitet, et skib måtte være blevet tildelt, uden at der forelå en »ægte forbindelse«. Faktisk kan en stat, der har sikre holdepunkter for at antage, at den rette jurisdiktion og kontrol over et skib ikke er udøvet, ganske enkelt »meddele flagstaten kendsgerningerne herom«, idet denne »... efter behov (skal) tage ethvert nødvendigt skridt for at afhjælpe situationen« [22].

14. Denne fortolkning af folkeretten på området for skibes nationalitet er tidligere blevet lagt til grund af Domstolen i sagen Poulsen og Diva Navigation, hvori de netop omtalte konventionsbestemmelser blev fortolket som værende udtryk for et folkeretligt princip, hvorefter »et fartøj ... principielt kun har én nationalitet, nemlig den stats nationalitet, hvori fartøjet er registreret«. Den omstændighed, at den eneste forbindelse mellem fartøjet og den stat, hvis flag det fører, er den administrative formalitet, som registreringen udgør, »kan ... ikke medføre, at reglen ikke finder anvendelse. Det tilkommer nemlig den stat, der først har givet fartøjet sin nationalitet, frit at fastsætte betingelserne for tildeling af denne nationalitet« [23]. Denne fortolkning blev udtrykkeligt stadfæstet i en dom, der blev afsagt kort efter, i sagen Kommissionen mod Irland, hvori Domstolen udtalte, at »et fartøj i henhold til folkeretten har den stats nationalitet,

20 — Dette var indeholdt i den tekst, som De Forenede Nationers Folkeretskommission havde forberedt. For den alternative affattelse af forslaget i forhold til den endeligt godkendte tekst henvises til: H. W. Wefers Bettink, *Open Registry, the Genuine Link and the 1986 Convention on Registration Conditions for Ships*, i NYIL, 1987, s. 80 ff.; S. M. Carbone, a.st., s. 76.

21 — Jf. dommen i Factortame-sagen, fodnote 7 ovenfor, præmis 34, 35 og 36, og generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse i samme sag, som blev fremsat den 13.3.1991. (Sml. I, på s. 3932, punkt 56, 57 og 58). Bedømmelsen af spørgsmålet om forenelighed er udelukkende begrænset af hensynet til, at dette krav også skal opfyldes i tilfælde, hvor driften sker fra et sekundært forretningssted, der følger instrukser fra et beslutningscenter i den medlemsstat, hvor hovedforretningsstedet er etableret.

22 — Jf. artikel 94, stk. 6, i Montego Bay-konventionen.

23 — Dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 13, 14 og 15.

hvori fartøjet er registreret, og at det tilkommer denne stat frit at fastsætte betingelserne for tildeling af denne nationalitet«, hvorved det udelukkedes, at den pågældende irske ordning kunne være berettiget i henhold til folkeretten [24].

15. Indtil dato har Domstolen ikke udtrykkeligt behandlet den eventuelle betydning af 1986-konventionen om betingelserne for registrering af skibe, hvortil den græske regerings repræsentanter har henvist i vidt omfang. Blot har generaladvokat Mischo i sit forslag til afgørelse i Factortame-sagen bemærket, at denne konventions artikel 7, 8 og 9 giver de deltagende stater ret til at vælge mellem kriteriet om ejerens nationalitet og kriteriet om besætningsmedlemmernes nationalitet eller bopæl. Disse bestemmelser, sammenholdt med Genève-konventionens artikel 5 og artikel 91 i Montego Bay-konventionen, foranledigede generaladvokaten til at udtale, at »selv om kriteriet om ejerens nationalitet således er i overensstemmelse med en ret udbredt international praksis, kan det dog ikke antages at være en del af den folkeretlige sædvaneret« [25].

I denne henseende bemærkes for det første, at den pågældende konvention ikke er trådt i kraft, da det i konventionens artikel 19 omhandlede antal deltagende lande ikke er nået [26]. Under alle omstændigheder giver konventionens artikel 8 staterne videst mulige skønsbeføjelser med henblik på fastsættelse af den andel af ejendomsretten til skibe, der skal indehaves af statsborgere fra flagstaten, idet registreringsstaten dog forbeholdes ret til at vælge det alternative tilknytningsmoment, nemlig besætningens nationalitet (eller bopæl). Hertil kommer, at nationalitetsbetingelser efter artikel 8 og 9 kun finder anvendelse på skibe til brug for vare- eller passagertransport eller begge dele, mens det fremgår af artikel 2, at det ikke blev anset for nødvendigt af definere begrebet »ægte forbindelse« mellem staten og skibet for så vidt angik fiskerfartøjer [27].

16. På grundlag af det ovenfor anførte er det samlet min opfattelse, at det kan anses for udelukket, at folkeretten foreskriver, at der skal bestå en tilknytning til staten som betingelse for tildeling af flagret til et skib bestående i, at et skibs ejere (helt eller delvis) skal have flagstatens nationalitet.

b) *Overholdelse af fællesskabsretten*

17. Da der ikke findes en folkeretlig regel om krav til ejerens nationalitet som betingelse for registrering af skibet, må det under-

24 — Dom af 2.12.1992, sag C-280/89, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6185, præmis 23 og 24.

25 — Punkt 18 i generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse, jf. fodnote 21.

26 — I henhold til artikel 19 forudsætter en ikrafttrædelse af konventionen, at mindst 40 stater, der repræsenterer mindst 25% af den globale tonnage, deltager i konventionen.

27 — Det kan tilføjes, at traktatens artikel 234 ikke tillader, at forpligtelser i henhold til traktaten selv tilsidesættes i tilfælde, hvor opfyldelse af de pågældende forpligtelser ikke skader tredjelandes rettigheder (dom af 22.9.1988, sag 286/86, Deserbais, Sml. s. 4907, præmis 17 og 18.

søges, hvilken kompetence medlemsstaterne har efter fællesskabsretten til at fastsætte kriterier for tildeling af retten til at føre deres flag, herunder navnlig i forhold til principperne om forbud mod forskelsbehandling og fri bevægelighed for personer.

Dette princip blev fastlagt i Factortame-dommen [28]. Det bemærkes tillige, at såfremt hensynet til overholdelse af fællesskabsretten udgør en grænse for tildelingen af statsborgerskab til fysiske personer [29], gælder dette også for tildelingen af nationalitet til skibe.

18. Den Hellenske Republik har gjort gældende, at betingelserne for registrering af fiskerfartøjer og handelsskibe ikke kan påvirke ligebehandlingen eller udøvelsen af de friheder, der efter traktaten er garanteret for borgere fra de øvrige medlemsstater.

Domstolen fastslog i Factortame-dommen, at når fartøjet er et middel til at udøve en økonomisk aktivitet, som omfatter en fast indretning i den pågældende medlemsstat, kan fartøjets registrering ikke holdes adskilt fra udøvelsen af etableringsfriheden. Dette indebærer for statsborgere fra en anden medlemsstat, at de har adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere [30]. Heraf følger, at en national lovgivning med krav om, at fysiske eller juridiske personer, som ejer et skib, skal besidde en bestemt nationalitet, udgør en tilsidesættelse af traktatens artikel 6 og 52. Hvad nærmere angår juridiske personer er den græske ordning i strid med traktatens artikel 58 og 221, idet den stiller krav om, at en juridisk person, der ejer et skib, skal være stiftet efter græsk ret, og i kraft af kravet om, at kontrollen med kapitalandelene i en juridisk person, der ejer et skib, skal bero hos græske statsborgere, begrænser ordningen endvidere muligheden for, at statsborgere fra de øvrige medlemsstater deltager i de pågældende selskabers kapital [31].

19. Den Hellenske Republik har forsvaret sin ordning for registrering af skibe under henvisning til, at der findes en fællesskabsordning for fiskeri, således som det fremgår af bestemmelserne i Rådets forordning

28 — Præmis 17, jf. fodnote 7.

29 — At der som følge af nødvendigheden af at overholde fællesskabsretten findes grænser for medlemsstaternes kompetence til at tildele fysiske personer statsborgerskab, blev — om end noget dunkelt — fastslået i dom af 7.7.1992, sag C-369/90, Micheletti m.fl., Sml. I, s. 4239, præmis 10.

30 — Præmis 22-25, jf. fodnote 7. Denne konklusion er blevet bekræftet i den senere retspraksis: dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, jf. fodnote 9, præmis 21-27; dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. fodnote 11, præmis 12-17; dommen i sagen Kommissionen mod Irland, jf. fodnote 13, præmis 12.

31 — Også disse aspekter har været behandlet i Domstolens praksis (se bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. fodnote 11, navnlig præmis 18 og 19).

(EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 [32]. Konkret skulle nationalitetsbetingelsen i sølovens artikel 5 sikre overholdelse af ordningen om nationale fangstkvoter, der ved artikel 6 i forordning nr. 3760/92 blev godkendt indtil den 31. december 2002.

Bortset fra, at et sådant argument kun kan vedrøre fiskerfartøjer, bemærkes det, at argumentet allerede har været behandlet og er blevet forkastet i dommene i hhv. Jaderow- og Agegate-sagen [33]. På samme måde som den britiske ordning, der var omhandlet i de netop nævnte domme, vedrører den hér omhandlede græske ordning ikke adgangen til at fiske, men registreringen af skibe, og i sidste ende udgør ordningen en hindring for fiskerivirksomhed som sådan og ikke blot en ordning vedrørende betingelserne for forvaltning af den nationale kvote. I lyset af den netop omtalte retspraksis har medlemsstaterne ret til at bestemme, hvilke skibe i deres fiskerflåde der skal have adgang til at fiske på deres kvoter, men dette skal ske under anvendelse af et kriterium baseret på det forhold, der eksisterer mellem fiskeri fra fartøjer og den kystbefolkning, der i særlig grad er afhængig af fiskeriet og de dertil knyttede industrier. Derimod kan betingelser, der drejer sig om mere omfattende økonomisk tilknytning, ikke anses for berettigede i lyset af ordningen med nationale kvoter [34].

20. Den græske ordning kan heller ikke begrundes med henvisning til ordningen om cabotagesejlads, der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 [35]. At der indtil den 1. januar 2004 i medfør af denne forordnings artikel 6, stk. 3, gælder en midlertidig undtagelse fra ordningen om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport kan ikke begrunde en ordning med indvirkning på betingelserne for registrering af skibe. Eftersom den undtagelse, der gælder for Den Hellenske Republik i medfør af den netop omtalte forordning, udgør en fravigelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, skal den fortolkes strengt, og den kan derfor kun finde anvendelse i det omfang, det er nødvendigt for at opfylde de socio-økonomiske hensyn, undtagelsen er beregnet på. På denne baggrund kan bestemmelsen ikke begrunde en restriktiv ordning uden direkte forbindelse med adgangen til tjenesteydelser inden for søtransport.

21. Den Hellenske Republik har dernæst søgt at forsvare den anfægtede ordning under henvisning til hensynene til indretningen af statens militære forsvar, der anses for særligt betydningsfulde som følge af den særlige historiske og geopolitiske situation, der kendetegner denne del af Middelhavsområdet. Konkret skulle forbindelsen mellem skibsejernes nationalitet gøre det muligt for de græske myndigheder om fornødent at

32 — Forordningen indfører en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1).

33 — Domme af 14.12.1989, sag C-3/87, Agegate, Sml. I, s. 4459, og sag C-216/87, Jaderow, Sml. I, s. 4509.

34 — Se navnlig præmis 22-27 i Jaderow-dommen, jf. den foregående note, hvortil der henvises i præmis 40 i Factortame-dommen, fodnote 7.

35 — Forordning om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT L 364, s. 7).

beslaglægge skibet og underkaste skibet og dets besætning de militære myndigheders instrukser.

Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at anføre, at de græske myndigheder under alle omstændigheder kan beslutte at tilvejebringe skibe under græsk flag til brug for militære formål uanset skibets ejers nationalitet. Mere generelt er det — såfremt Den Hellenske Republik med disse betragtninger, selv stiltiende, ønsker at pege på mulighederne for fravigelse af de friheder, der er garanteret i henhold til traktaten, i tilfælde af krig eller alvorlig international spænding — tilstrækkeligt at henvise til EF-traktatens artikel 224, der omhandler sådanne situationer, men ikke tillader, at medlemsstaterne generelt og på forhånd foreskriver ensidige undtagelser fra de grundlæggende principper i fællesskabsretten, uden at der foreligger eller uden at det angives, at der foreligger en situation som beskrevet i den pågældende bestemmelse.

22. Hvad angår skibe, der ikke er tilknyttet økonomisk aktivitet, har den græske regering blot anført, at det efter græsk ret ikke er forbudt for statsborgere fra de øvrige medlemsstater i Grækenland at erhverve og anvende skibe under andre medlemsstaters eller tredjelandes flag til fritidsformål.

Dette argument er fuldstændigt usammenhængende. Adgangen til at udfolde fritidsaktiviteter for en person, der er bosiddende i en stat med henblik på at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed eller efter dér efter at have udøvet en sådan virksomhed, er en naturlig følge af retten til fri bevægelighed, og staten skal overholde princippet om ligebehandling i tilfælde, hvor den regulerer denne adgang [36]. Af denne grund er den omhandlede græske ordning, der begrænser adgangen til at registrere et lystfartøj i Grækenland til græske statsborgere, uforenelig med traktatens artikel 6, 48 og 52 samt artikel 7 i forordning nr. 1251/70 og artikel 7 i direktiv 75/54 [37].

## Sagens omkostninger

23. Efter min opfattelse må alle Kommissionens anbringender vedrørende Den Hellenske Republiks tilsidesættelse af sine fællesskabsretlige forpligtelser tages til følge. Den Hellenske Republik må derfor anses for at have tabt sagen i sin helhed og i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bør det derfor pålægges den at betale sagens omkostninger.

36 — Jf. præmis 21, 22 og 23 i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, fodnote 11, og præmis 13 og 14 i ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Irland, fodnote 13.

37 — Man kunne faktisk også diskutere den omhandlede græske ordnings manglende forenelighed med traktatens artikel 8 A og direktiverne fra 1990 og 1993 om opholdsret, som sikrer fri bevægelighed og opholdsret for unionsborgere, uanset om de nu udøver eller tidligere har udøvet en økonomisk aktivitet, og som tillægger borgerne ret til ligebehandling for så vidt angår adgangen til subjektive rettigheder, der kan betegnes som en naturlig følge af den frie bevægelighed og opholdsretten. Der kan herved henvises til generaladvokat Fennelly's forslag til afgørelse, navnlig fodnote 55, i den ovennævnte sag Kommissionen mod Frankrig, jf. fodnote 11.

## Forslag til afgørelse

På grundlag af de ovenfor anførte bemærkninger skal jeg foreslå Domstolen at

— fastslå, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 6, 48, 52, 58 og 221 samt artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 og artikel 7 i Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 ved at opretholde en række lovbestemmelser, der begrænser retten til registrering af skibe i de græske skibsregistre og retten til at føre græsk flag til skibe, som for mere end 50%'s vedkommende ejes af græske statsborgere eller af græske juridiske personer, hvis kapital for samme procentdels vedkommende ejes af græske statsborgere

— tilpligte Den Hellenske Republik at betale sagens omkostninger.