ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 4ης Ιουλίου 2000 *

Στην υπόθεση C-62/98,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον A. Caeiro, κύριο νομικό σύμβουλο, τον B. Mongin και την M. Afonso, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον C. Gómez de la Cruz, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Πορτογαλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπουμένης από τον L. Fernandes, διευθυντή της νομικής υπηρεσίας της γενικής διευθύνσεως Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών, και την M. L. Duarte, νομικό σύμβουλο στην ίδια διεύθυνση, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Πορτογαλίας, 33, allée Scheffer,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη έχοντας καταγγείλει ούτε προσαρμόσει τις συμφωνίες περί εμπορικής ναυτιλίας που είχε συνάψει με τη Δημοκρατία της Σενεγάλης, εγκριθείσα με το διάταγμα 99/79, της 14ης Σεπτεμβρίου 1979, με τη Δημοκρατία του Πρασίνου Ακρωτηρίου, εγκριθείσα με το διάταγμα 119/79, της 7ης Νοεμβρίου 1979, με τη Δημοκρατία της Αγκόλας, εγκριθείσα με το διάταγμα 71/79, της 18ης Ιουλίου 1979, και με τη Λαϊκή Δημοκρατία του Σάο Τομέ και Πρίντσιπε, εγκριθείσα με το διάταγμα 123/79, της 13ης Νοεμβρίου 1979, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται ίση, ελεύθερη και άνευ διακρίσεων πρόσβαση των υπηκόων της Κοινότητας στα αναλογούντα στην Πορτογαλική Δημοκρατία μερίδια φορτίων, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4055/86 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών (ΕΕ L 378, σ. 1), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (εισηγητή), L. Sevón και R. Schintgen, προέδρους τμήματος, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo,
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1999,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 20ής Οκτωβρίου 1999,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 27 Φεβρουαρίου 1998, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), προσφυγή με αίτημα να αναγνωριστεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη έχοντας καταγγείλει ούτε προσαρμόσει τις συμφωνίες περί εμπορικής ναυτιλίας που είχε συνάψει με τη Δημοκρατία της Σενεγάλης, εγκριθείσα με το διάταγμα 99/79, της 14ης Σεπτεμβρίου 1979, με τη Δημοκρατία του Πρασίνου Ακρωτηρίου, εγκριθείσα με το διάταγμα 119/79, της 7ης Νοεμβρίου 1979, με τη Δημοκρατία της Αγκόλας, εγκριθείσα με το διάταγμα 71/79, της 18ης Ιουλίου 1979, και με τη Λαϊκή Δημοκρατία του Σάο Τομέ και Πρίντσιπε, εγκριθείσα με το διάταγμα 123/79, της 13ης Νοεμβρίου 1979, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται ίση, ελεύθερη και άνευ διακρίσεων πρόσβαση των υπηκόων της Κοινότητας στα αναλογούντα στην Πορτογαλική Δημοκρατία μερίδια φορτίων, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4055/86 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών (ΕΕ L 378, σ. 1), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού.

2 Στο υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή ανέφερε ότι έγιναν οι αναγκαίες τροποποιήσεις των συμφωνιών αυτών, πλην της συμφωνίας με τη Δημοκρατία της Αγκόλας (στο εξής: επίδικη συμφωνία). Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή θεώρησε ότι η προσφυγή αφορούσε μόνον τη συμφωνία που είχε συναφθεί με τη χώρα αυτή, καθόσον η συμφωνία αυτή εξακολουθούσε να μην έχει τροποποιηθεί.

Το κοινοτικό νομικό πλαίσιο

3 Το άρθρο 234 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 307 ΕΚ) ορίζει τα εξής:

«Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις που συνήφθησαν προ της ενάρξεως της ισχύος της παρούσας Συνθήκης, μεταξύ ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών αφενός και ενός ή περισσοτέρων τρίτων χωρών αφετέρου, δεν θίγονται από την παρούσα Συνθήκη.

Κατά το μέτρο που οι συμβάσεις αυτές δεν συμβιβάζονται με την παρούσα Συνθήκη, το ενδιαφερόμενο ή τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη προσφεύγουν σε όλα τα πρόσφορα μέσα, για να άρουν τα διαπιστωθέντα ασυμβίβαστα. Εν ανάγκη τα κράτη μέλη παρέχουν προς τον σκοπό αυτό αμοιβαία συνδρομή και υιοθετούν, κατά περίπτωση, κοινή στάση.

Κατά την εφαρμογή των συμβάσεων που αναφέρονται στην πρώτη παράγραφο, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι τα πλεονεκτήματα που παραχωρεί με την παρούσα Συνθήκη κάθε κράτος μέλος αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ιδρύσεως της Κοινότητας και επομένως είναι αδιαχωρίστως συνδεδεμένα με τη σύσταση κοινών οργάνων, τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σ' αυτά και την παραχώρηση των ιδίων πλεονεκτημάτων από όλα τα άλλα κράτη μέλη.»

4 Ο κανονισμός 4055/86 περιέχει τις ακόλουθες διατάξεις:

Άρθρο 1, παράγραφος 1:

«Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών ισχύει για υπηκόους των κρατών μελών εγκατεστημένους σε κράτος μέλος της Κοινότητας εκτός από το κράτος του αποδέκτη των υπηρεσιών.»

Άρθρο 2:

«Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 1, οι μονομερείς εθνικοί περιορισμοί που ισχύουν πριν από την 1η Ιουλίου 1986, όσον αφορά τη μεταφορά ορισμένων εμπορευμάτων, η οποία ανατίθεται εν όλω ή εν μέρει σε πλοία που φέρουν την εθνική σημαία, θα καταργηθούν σταδιακά το αργότερο σύμφωνα με το ακόλουθο χρονοδιάγραμμα:

— μεταφορές μεταξύ κρατών μελών με πλοία που φέρουν τη σημαία κράτους μέλους: 31 Δεκεμβρίου 1989,

— μεταφορές μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών με πλοία που φέρουν τη σημαία κράτους μέλους: 31 Δεκεμβρίου 1991,

— μεταφορές μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών με άλλα πλοία: 1 Ιανουαρίου 1993.»

Άρθρο 3:

«Οι διακανονισμοί για καταμερισμό φορτίων οι οποίοι περιλαμβάνονται στις υπάρχουσες διμερείς συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών θα καταργηθούν ή θ' αναπροσαρμοσθούν βάσει των διατάξεων του άρθρου 4.»

Άρθρο 4, παράγραφος 1:

«Οι ισχύοντες διακανονισμοί για καταμερισμό φορτίων που δεν θα καταργηθούν βάσει του άρθρου 3 προσαρμόζονται στην κοινοτική νομοθεσία. Συγκεκριμένα:

α) όσον αφορά τις μεταφορές που διέπονται από τον Κώδικα Συμπεριφοράς των Ναυτιλιακών Διασκέψεων Τακτικών Γραμμών (conférences) των Ηνωμένων Εθνών, τηρούνται ο κώδικας αυτός και οι βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 954/79 υποχρεώσεις των κρατών μελών·

β) όσον αφορά τις μεταφορές που δεν διέπονται από τον κώδικα συμπεριφοράς, οι διακανονισμοί θα αναπροσαρμοστούν το συντομότερο δυνατόν και πάντως πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993, ώστε να προβλέπουν τη δίκαιη, ελεύθερη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση όλων των υπηκόων της Κοινότητας, όπως ορίζονται στο άρθρο 1, στα μερίδια φορτίων που αναλογούν στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη.»

5 Σύμφωνα με το οικείο άρθρο 12, ο κανονισμός 4055/86 τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1987.

Η επίδικη συμφωνία

6 Η επίδικη συμφωνία συνήφθη τον Ιούλιο του 1979, ήτοι πολλά έτη πριν από την προσχώρηση, την 1η Ιανουαρίου 1986, της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στις Κοινότητες.

7 Το άρθρο VI της επίδικης συμφωνίας προβλέπει τα εξής:

«1 — Τα συμβαλλόμενα μέρη δικαιούνται να μετέχουν κατ' ίσα μέρη στη θαλάσσια μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ των λιμένων της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και των λιμένων της Λαϊκής Δημοκρατίας της Αγκόλας.

(...)

4 — Προς εκτέλεση της παρούσας συμφωνίας, οι οριζόμενες από τις αρμόδιες αρχές ναυτιλιακές επιχειρήσεις της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και της Δημοκρατίας της Αγκόλας καθορίζουν τις πλέον ενδεδειγμένες μορφές για την αποτελεσματική εκτέλεση των μεταφορών.»

8 Το άρθρο XV της ίδιας συμφωνίας ορίζει τα ακόλουθα:

«(...)

2 — Η παρούσα συμφωνία θα εξακολουθήσει να ισχύει επί 12 μήνες από την ημερομηνία κατά την οποία έκαστο των συμβαλλομένων μερών θα ανακοινώσει στο έτερο συμβαλλόμενο μέρος τη βούλησή του να καταγγείλει τη συμφωνία.»

9 Με την επίδικη συμφωνία, η μεταφορά φορτίων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών επιφυλάσσεται στα πλοία που φέρουν τη σημαία συμβαλλομένου μέρους ή στα πλοία τα οποία εκμεταλλεύονται πρόσωπα ή επιχειρήσεις με ιθαγένεια ενός των συμβαλλομένων μερών. Έτσι, τα πλοία υπό την εκμετάλλευση υπηκόων άλλων κρατών μελών αποκλείονται από τις μεταφορές που καλύπτει η εν λόγω συμφωνία. Οι συμφωνίες που είχε συνάψει η Πορτογαλική Δημοκρατία με τη Δημοκρατία της Σενεγάλης, τη Δημοκρατία του Πρασίνου Ακρωτηρίου και τη Λαϊκή Δημοκρατία του Σάο Τομέ και Πρίντσιπε επίσης περιείχαν ρήτρα περί καταμερισμού των φορτίων.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

10 Η Επιτροπή, θεωρώντας ότι οι ρήτρες περί καταμερισμού των φορτίων οι οποίες περιλαμβάνονται στις ως άνω συμφωνίες, συμπεριλαμβανομένης της επίδικης συμφωνίας, υπόκεινται στις διατάξεις του κανονισμού 4055/86 και, ιδίως, στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού και έπρεπε να έχουν τροποποιηθεί προκειμένου να καταστούν σύμφωνες με τον εν λόγω κανονισμό, απηύθυνε στην Πορτογαλική Δημοκρατία πολλές επιστολές.

11 Με επιστολή της 15ης Φεβρουαρίου 1993, οι πορτογαλικές αρχές, απαντώντας σε επιστολή της Επιτροπής της 3ης Δεκεμβρίου 1992, ανέφεραν ότι είχαν επίγνωση των απορρεουσών από τα άρθρα 3 και 4 του κανονισμού 4055/86 υποχρεώσεών τους.

12 Δεδομένου ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν τροποποίησε τις ως άνω συμφωνίες, η Επιτροπή τής απηύθυνε, στις 9 Νοεμβρίου 1995, έγγραφο οχλήσεως.

13 Με την από 27 Αυγούστου 1996 απάντησή της, η Πορτογαλική Κυβέρνηση αναγνώρισε την ανάγκη τροποποιήσεως των προμνησθεισών συμφωνιών από πλευράς των άρθρων 3 και 4 του κανονισμού 4055/86. Εξήγησε, εξάλλου, ότι είχε ήδη κινήσει με τις ενδιαφερόμενες χώρες τις διαδικασίες τροποποιήσεως ή καταργήσεως των συμφωνιών, αλλά ότι, για διάφορους λόγους, η προσαρμογή δεν είχε ακόμα επιτευχθεί. Τέλος, επανέλαβε ότι δεν γινόταν χρήση των ρητρών περί καταμερισμού των φορτίων και ότι ήταν διατεθειμένη, όπως και οι αντισυμβαλλόμενες στις συμφωνίες αυτές χώρες, να εγγυηθούν στους εφοπλιστές τρίτων χωρών, στον τομέα των θαλασσίων μεταφορών, όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από την εφαρμογή του κανονισμού 4055/86 χωρίς τον ελάχιστο περιορισμό της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

14 Επειδή καμία συμφωνία δεν τροποποιήθηκε ούτε καταγγέλθηκε εντός της προθεσμίας που έταξε η Επιτροπή, η τελευταία εξέδωσε, στις 6 Ιουνίου 1997, αιτιολογημένη γνώμη και κάλεσε την Πορτογαλική Δημοκρατία, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 169 της Συνθήκης, να λάβει τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί με τον κανονισμό αυτόν εντός δύο μηνών από της κοινοποιήσεως της αιτιολογημένης γνώμης.

15 Με επιστολή της 11ης Νοεμβρίου 1997, οι πορτογαλικές αρχές εξήγησαν ότι οι προτάσεις τροποποιήσεως των προμνησθεισών συμφωνιών, προκειμένου αυτές να καταστούν σύμφωνες προς την αρχή που καθιερώνει ο κανονισμός 4055/86, είχαν ήδη διαβιβαστεί διά της διπλωματικής οδού, ούτως ώστε οι ενδιαφερόμενες αφρικανικές χώρες να μπορέσουν να τις αναλύσουν και να τις τροποποιήσουν. Συναφώς, οι πορτογαλικές αρχές τόνισαν ότι, από τις τέσσερις εμπλεκόμενες αφρικανικές χώρες, η Δημοκρατία της Σενεγάλης και η Δημοκρατία του Πρασίνου Ακρωτηρίου είχαν ήδη δώσει τη συγκατάθεσή τους για την αναθεώρηση των εν λόγω συμφωνιών όπως είχε προτείνει η Πορτογαλική Δημοκρατία. Με επιστολή της 19ης Μαρτίου 1998, η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέσχε στην Επιτροπή συμπληρωματικά στοιχεία προς απάντηση στο έγγραφο της 11ης Νοεμβρίου 1997.

16 Στις 27 Φεβρουαρίου 1998, ελλείψει συγκεκριμένων τροποποιήσεων, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Επιχειρήματα των διαδίκων

17 Η Επιτροπή παρατηρεί ότι ο κανονισμός 4055/86 αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών. Η επίδικη συμφωνία επιφυλάσσει τη μεταφορά φορτίων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών στα πλοία που φέρουν τη σημαία ενός των συμβαλλομένων μερών ή τα πλοία υπό εκμετάλλευση προσώπων ή επιχειρήσεων με ιθαγένεια ενός των συμβαλλομένων μερών. Ως εκ τούτου, τα πλοία που βρίσκονται υπό την εκμετάλλευση υπηκόων άλλων κρατών μελών αποκλείονται από τις μεταφορές που καλύπτει η συμφωνία αυτή. Η Επιτροπή θεωρεί, κατά συνέπεια, ότι η συμφωνία αυτή έπρεπε να τροποποιηθεί προκειμένου να καταστεί σύμφωνη προς τον κανονισμό 4055/86 και, ιδίως, προς το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού.

18 Συναφώς, η Επιτροπή παρατηρεί ότι το άρθρο 2 του κανονισμού 4055/86 καθορίζει τις ημερομηνίες κατά τις οποίες έπρεπε να γίνει η προσαρμογή των συμφωνιών, συγκεκριμενοποιώντας, κατά τον τρόπο αυτόν, τις μόνες παρεκκλίσεις από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές την οποία καθιερώνει το άρθρο 1, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού.

19 Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 4055/86, εφόσον πρόκειται για μεταφορές που δεν διέπονται από τον Κώδικα Συμπεριφοράς των Ναυτιλιακών Διασκέψεων Τακτικών Γραμμών των Ηνωμένων Εθνών, η συμφωνία έπρεπε να αναπροσαρμοστεί το συντομότερο δυνατόν και, εν πάση περιπτώσει, πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993. Όσον αφορά τις μεταφορές που διέπονται από τον Κώδικα Συμπεριφοράς των Ναυτιλιακών Διασκέψεων Τακτικών Γραμμών των Ηνωμένων Εθνών, στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', του εν λόγω κανονισμού, δεν δόθηκε καμία προθεσμία για την αναπροσαρμογή των συμφωνιών.

20 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, ανεξαρτήτως του αν οι μεταφορές διέπονται από το στοιχείο α' ή το στοιχείο β' της παραγράφου 1 του άρθρου 4 του κανονισμού 4055/86, η προθεσμία εντός της οποίας έπρεπε να γίνει η προσαρμογή της επίδικης συμφωνίας έχει ήδη παρέλθει προ πολλού. Υποστηρίζει ότι ο χρόνος που παρήλθε από την έναρξη της ισχύος του εν λόγω κανονισμού ήταν υπεραρκετός προκειμένου να τροποποιηθεί ή, στην έσχατη περίπτωση, να καταγγελθεί η συμφωνία αυτή και να εκπληρώσει η Πορτογαλική Δημοκρατία τις υποχρεώσεις της.

21 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι οι ρήτρες περί καταμερισμού των φορτίων οι οποίες περιέχονται στην επίδικη συμφωνία επιβάλλουν, δυνάμει των άρθρων 3 και 4 του κανονισμού 4055/86, τροποποίηση του κειμένου τους, τονίζει δε ότι κατέβαλε προσπάθειες, με όλα τα διπλωματικά μέσα που διέθετε, προκειμένου να πείσει τις αρχές της Αγκόλας να δεχθούν μια τέτοια τροποποίηση. Εν τω μεταξύ, η Πορτογαλική Κυβέρνηση αποφάσισε να μην επικαλεστεί, στο πλαίσιο της Δια-

σκέψεως των Υπουργών των Κρατών της Δυτικής και Κεντρικής Αφρικής για τις θαλάσσιες μεταφορές (CMEAOC), διακανονισμούς περί καταμερισμού των φορτίων άλλους από εκείνους που αναγνωρίζονται από όλα τα κράτη μέλη.

22 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι, ενόψει του προχωρημένου σταδίου — αν όχι της περατώσεως — των διαπραγματεύσεων με τη Δημοκρατία της Αγκόλας και του ανεφαρμόστου των διακανονισμών περί καταμερισμού των φορτίων που αντιβαίνουν στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η προσφυγή την οποία άσκησε η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης είναι πρόωρη και νομικώς αβάσιμη.

23 Το αίτημα της Επιτροπής στερείται νομικής βάσεως, καθόσον δεν παραπέμπει στο άρθρο 234 της Συνθήκης. Η αιτιολογία αιτήματος σκοπούντος στην τροποποίηση ή στην καταγγελία συμβάσεως συναφθείσας προ της προσχωρήσεως στις Κοινότητες (στο εξής: προκοινοτική σύμβαση) επιβάλλεται να στηρίζεται στο νομικό πλαίσιο που εγγυάται η διάταξη αυτή.

24 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι, ενόψει της διατυπώσεως του άρθρου 234 της Συνθήκης, ουδεμία παράβαση μπορεί να της προσαφθεί. Συγκεκριμένα, όταν πρόκειται για προκοινοτικές συμβάσεις οι οποίες, εν όλω ή εν μέρει, αντιβαίνουν στη Συνθήκη ΕΚ ή στο δίκαιο που θεσπίζεται κατ' εφαρμογήν της Συνθήκης, το άρθρο 234, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να χρησιμοποιήσουν κάθε πρόσφορο μηχανισμό προκειμένου να εξαλείψουν την αντίθεση μεταξύ συμβατικής διατάξεως και κοινοτικής διατάξεως. Ωστόσο, δεν τους επιβάλλει μια υποχρέωση αποτελέσματος, υπό την έννοια ότι δεν απαιτεί από αυτά να εξαλείψουν, ανεξαρτήτως των νομικών συνεπειών και του πολιτικού κόστους, το διαπιστωθέν ασυμβίβαστο.

25 Η καταγγελία μιας συμφωνίας δεν περιλαμβάνεται στα «πρόσφορα μέσα» κατά την έννοια της διατάξεως αυτής. Συγκεκριμένα, καταγγελία μπορεί να απαιτηθεί μόνο στην περίπτωση που είναι πρόδηλο ότι η τρίτη χώρα δεν επιθυμεί αναδιαπραγμάτευση της συμφωνίας. Οι απτόμενες πολιτικών λόγων ή άλλης φύσεως δυσκολίες για την τροποποίηση της συμφωνίας δεν αρκούν, από μόνες τους, για να υπαγορεύσουν την καταγγελία της.

26 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 234 της Συνθήκης πρέπει να αναγνωσθεί σε συνδυασμό με το πρώτο εδάφιο και, επομένως, η εξάλειψη των ασυμβιβάστων πρέπει να λαμβάνει μορφή η οποία, εξασφαλίζοντας συγχρόνως την πλήρη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, επηρεάζει κατά το ελάχιστο δυνατόν το δικαίωμα των τρίτων χωρών που είναι συμβαλλόμενα μέρη σε προκοινοτική σύμβαση.

27 Αν το άρθρο 234, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης επέβαλλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση να καταγγείλουν την προκοινοτική σύμβαση, σε περίπτωση που η διά της διπλωματικής οδού τροποποίηση των ασυμβιβάστων με το κοινοτικό δίκαιο ρητρών δεν λάβει χώρα ή αποδειχθεί εξαιρετικά δύσκολη, η τελευταία φράση της διατάξεως αυτής θα ήταν άνευ περιεχομένου. Συγκεκριμένα, για να προβεί στην καταγγελία της προκοινοτικής συμβάσεως, το κράτος μέλος δεν θα χρειαζόταν ούτε την υποστήριξη ούτε τη συνδρομή των άλλων κρατών μελών, καθόσον θα επρόκειτο για μονομερή πράξη βουλήσεως.

28 Κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, υποχρέωση καταγγελίας μιας συμφωνίας δυνάμει του άρθρου 234, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης μπορεί να υπάρξει μόνον κατ' εξαίρεση και σε ακραίες περιπτώσεις. Συνεπώς, εφόσον πρόκειται για πράξη η

οποία επισύρει, κατ' αρχήν, διεθνή ευθύνη, η καταγγελία δεν δικαιολογείται παρά μόνον εάν πληρούνται δύο προϋποθέσεις, ήτοι το απολύτως ασυμβίβαστο μεταξύ της διατάξεως προκοινοτικής συμβάσεως και του κοινοτικού δικαίου καθώς και η αδυναμία διασφαλίσεως, μέσω πολιτικών ή άλλων μηχανισμών, του συναφούς κοινοτικού συμφέροντος.

29 Στην υπό κρίση περίπτωση, κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, η δεύτερη προϋπόθεση δεν πληρούται: οι διακανονισμοί περί καταμερισμού των φορτίων που θα έπρεπε να τροποποιηθούν δεν εφαρμόζονται και, ως εκ τούτου, η τυπική ισχύς τους δεν επηρεάζει το κοινοτικό συμφέρον από πλευράς της πλήρους και αποτελεσματικής υλοποιήσεως της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών στον τομέα των θαλασσίων μεταφορών.

30 Συγκεκριμένα, η καταγγελία θα αποτελούσε δυσανάλογο μέσο προς επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει το άρθρο 234, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης και θα συνεπαγόταν δυσανάλογη βλάβη των συμφερόντων που άπτονται της εξωτερικής πολιτικής της Πορτογαλικής Δημοκρατίας σε σχέση προς το κοινοτικό συμφέρον το οποίο, στην πράξη, δεν υφίσταται πραγματική ζημία. Μια τέτοια καταγγελία θα είχε εξαιρετικά επιζήμιο αποτέλεσμα στις διπλωματικές, πολιτικές και οικονομικές σχέσεις του κράτους μέλους αυτού με τη Δημοκρατία της Αγκόλας, η οποία αποτελεί μία από τις προτεραιότητες της πορτογαλικής εξωτερικής πολιτικής και, ως εκ τούτου, θεμελιώδες συστατικό στοιχείο των κοινοτικών πολιτικών στον εμπορικό τομέα και στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη.

31 Τέλος, η κατάσταση πολέμου και μόνιμης εντάσεως στην Αγκόλα δεν μπορεί να αγνοηθεί, πράγμα που καθιστά ιδιαίτερα περίπλοκη την ομαλή ανάπτυξη διπλωματικών σχέσεων σε τομείς που ούτε είναι στρατηγικής σημασίας ούτε αποτελούν προτεραιότητα για το κράτος αυτό.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

32 Προκαταρκτικώς, παρατηρείται ότι η Επιτροπή και η Πορτογαλική Δημοκρατία συμφωνούν ως προς το ότι οι ρήτρες περί καταμερισμού των φορτίων που περιλαμβάνονται στην επίδικη συμφωνία επιβάλλουν την τροποποίηση της εν λόγω συμφωνίας ώστε να συμβιβάζεται με τα άρθρα 3 και 4 του κανονισμού 4055/86.

33 Επιβάλλεται η παρατήρηση ότι, εν προκειμένω, η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν μπόρεσε, εντός των προθεσμιών που προβλέπει ο κανονισμός 4055/86, να τροποποιήσει την επίδικη συμφωνία με διπλωματικά μέσα.

34 Πρέπει, συναφώς, να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, στο μέτρο που η καταγγελία συμφωνίας αυτού του είδους είναι δυνατή από πλευράς διεθνούς δικαίου, εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να την καταγγείλει (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1999, C-170/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1999, σ. I-5493, σκέψη 42).

35 Ωστόσο, η Πορτογαλική Κυβέρνηση αμφισβητεί την ύπαρξη παραβάσεως, ουσιαστικά για τρεις λόγους.

36 Καταρχάς, υποστηρίζει ότι η προσφυγή της Επιτροπής είναι πρόωρη, λόγω του προχωρημένου σταδίου στο οποίο βρίσκονται οι διαπραγματεύσεις με τη Δημοκρατία της Αγκόλας.

37 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, ενόψει του ρόλου της ως θεματοφύλακα της Συνθήκης, η Επιτροπή είναι η μόνη αρμόδια να αποφασίζει αν είναι σκόπιμο να κινήσει τη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κράτους μέλους (βλ. απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψη 22).

38 Στη συνέχεια, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η κατάσταση πολέμου και μόνιμης εντάσεως που υπάρχει στην Αγκόλα συνιστά βάσιμη δικαιολογία.

39 Επ' αυτού, πρέπει να επισημανθεί ότι η ύπαρξη ανώμαλης πολιτικής καταστάσεως σε μια τρίτη συμβαλλόμενη χώρα, όπως εν προκειμένω, δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη συνέχιση της εκ μέρους κράτους μέλους παραβάσεως των υποχρεώσεων που υπέχει από τη Συνθήκη (βλ. προμνησθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 42).

40 Τέλος, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι, όσον αφορά τις προκοινοτικές συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ κράτους μέλους και τρίτης χώρας, το άρθρο 234 της Συνθήκης επιβάλλει μεν την υποχρέωση χρησιμοποιήσεως κάθε πρόσφορου μηχανισμού για την εξάλειψη του ασυμβιβάστου μεταξύ ενός συμβατικού και ενός κοινοτικού κανόνα, η διάταξη αυτή, ωστόσο, δεν αδιαφορεί για τις νομικές συνέπειες και το πολιτικό κόστος που απορρέουν από την εν λόγω υποχρέωση. Συγκεκριμένα, υποχρέωση καταγγελίας δυνάμει του άρθρου 234 της Συνθήκης μπορεί να υπάρξει μόνον κατ' εξαίρεση και σε ακραίες περιπτώσεις. Κατά την κυβέρνηση αυτή, μια τέτοια υποχρέωση θα συνεπαγόταν δυσανάλογη βλάβη των συμφερόντων που άπτονται της εξωτερικής πολιτικής της σε σχέση προς το κοινοτικό συμφέρον. Επιπλέον, η Επιτροπή, κατά την αιτιολόγηση προσφυγής με αίτημα την τροποποίηση ή την καταγγελία προκοινοτικής συμβάσεως, όφειλε να είχε παραπέμψει στη διάταξη αυτή.

41 Πρέπει, συνεπώς, να εξεταστούν οι περιστάσεις υπό τις οποίες ένα κράτος μέλος μπορεί να διατηρήσει σε ισχύ μέτρα αντιβαίνοντα στο κοινοτικό δίκαιο επικαλούμενο προκοινοτική σύμβαση συναφθείσα με τρίτη χώρα.

42 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 234 της Συνθήκης ορίζει, στο πρώτο εδάφιό του, ότι οι διατάξεις της Συνθήκης δεν θίγουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις που είχαν συναφθεί πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης μεταξύ, αφενός, ενός ή πλειόνων κρατών μελών και, αφετέρου, ενός ή πλειόνων τρίτων χωρών. Πάντως, το δεύτερο εδάφιο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να μετέρχονται όλα τα πρόσφορα μέσα προς άρση των ενδεχομένων ασυμβιβάστων μεταξύ μιας τέτοιας συμβάσεως και της Συνθήκης ΕΚ.

43 Το άρθρο 234 της Συνθήκης είναι γενικής ισχύος και τυγχάνει εφαρμογής επί οποιασδήποτε διεθνούς συμβάσεως, ασχέτως περιεχομένου, που μπορεί να έχει επίπτωση στην εφαρμογή της Συνθήκης (βλ. αποφάσεις της 14ης Οκτωβρίου 1980, 812/79, Burgoa, Συλλογή τόμος 1980/ΙΙΙ, σ. 71, σκέψη 6, και της 2ας Αυγούστου 1993, C-158/91, Levy, Συλλογή 1993, σ. I-4287, σκέψη 11).

44 Όπως προκύπτει από την προμνησθείσα απόφαση Burgoa, το άρθρο 234, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης διευκρινίζει, σύμφωνα με τις αρχές του διεθνούς δικαίου (βλ. συναφώς το άρθρο 30, παράγραφος 4, στοιχείο β', της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969 περί του δικαίου των διεθνών συνθηκών), ότι η εφαρμογή της Συνθήκης ΕΚ δεν επηρεάζει τη δέσμευση που έχει αναλάβει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να σέβεται τα δικαιώματα των τρίτων χωρών τα οποία απορρέουν από προγενέστερη σύμβαση και να τηρεί τις αντίστοιχες υποχρεώσεις του.

45 Συνεπώς, η Πορτογαλική Δημοκρατία οφείλει πάντοτε να σέβεται τα δικαιώματα τα οποία η Δημοκρατία της Αγκόλας αρύεται από την επίδικη συμφωνία.

46 Η επίδικη συμφωνία περιέχει, ωστόσο, ρήτρα (άρθρο XV) η οποία αναφέρεται ρητώς στη δυνατότητα των συμβαλλομένων μερών να καταγγείλουν τη συμφωνία και, επομένως, η καταγγελία της εκ μέρους της Πορτογαλικής Δημοκρατίας δεν θα έθιγε τα δικαιώματα τα οποία η Δημοκρατία της Αγκόλας αρύεται από τη συμφωνία αυτή.

47 Κατά συνέπεια, οι υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει η Πορτογαλική Δημοκρατία από τα άρθρα 3 και 4 του κανονισμού 4055/86 δεν επηρεάζονται από την αρχή που διατυπώνεται στο άρθρο 234, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης.

48 Όσον αφορά το επιχείρημα της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως ότι η υποχρέωση προσφυγής στην καταγγελία της συμφωνίας συνιστά εξαιρετική υποχρέωση στο πλαίσιο του άρθρου 234 της Συνθήκης, αρκεί η παρατήρηση ότι, εν προκειμένω, η υποχρέωση την οποία υπέχει η Πορτογαλική Δημοκρατία πηγάζει όχι από αυτή τη διάταξη της Συνθήκης, αλλά από τις διατάξεις του κανονισμού 4055/86.

49 Επιπλέον, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, στο πλαίσιο του άρθρου 234 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη έχουν μεν δυνατότητα επιλογής των πρόσφορων μέσων που θα χρησι-

μοποιήσουν, υπέχουν ωστόσο υποχρέωση εξαλείψεως των ασυμβιβάστων που υφίστανται μεταξύ προκοινοτικής συμβάσεως και της Συνθήκης ΕΚ. Συνεπώς, αν ένα κράτος μέλος συναντά δυσκολίες καθιστώσες αδύνατη την τροποποίηση ορισμένης συμφωνίας, δεν μπορεί να αποκλειστεί η υποχρέωση καταγγελίας της συμφωνίας αυτής.

50 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι η καταγγελία αυτή θα συνεπαγόταν δυσανάλογη βλάβη των συμφερόντων που άπτονται της εξωτερικής πολιτικής της Πορτογαλικής Δημοκρατίας σε σχέση προς το κοινοτικό συμφέρον, πρέπει να παρατηρηθεί ότι το άρθρο 234 της Συνθήκης εκφράζει ήδη την ανάγκη ισορροπίας μεταξύ των συμφερόντων που άπτονται της εξωτερικής πολιτικής κράτους μέλους και του κοινοτικού συμφέροντος, καθόσον η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να μην εφαρμόσουν κοινοτική διάταξη προκειμένου να σεβαστούν τα δικαιώματα τρίτων χωρών τα οποία απορρέουν από προγενέστερη σύμβαση και να τηρήσουν τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους. Το άρθρο αυτό τους παρέχει επίσης δυνατότητα επιλογής των πρόσφορων μέσων προκειμένου να καταστεί η συγκεκριμένη συμφωνία συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο.

51 Τέλος, όσον αφορά την έλλειψη νομικής βάσεως που απορρέει από το γεγονός ότι η Επιτροπή παρέλειψε να παραπέμψει στο άρθρο 234 της Συνθήκης, αρκεί η παρατήρηση ότι, εν προκειμένω, η προσφυγή της Επιτροπής στηριζόταν στον κανονισμό 4055/86.

52 Υπό τις περιστάσεις αυτές, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη έχοντας καταγγείλει ούτε προσαρμόσει την επίδικη συμφωνία, ούτως ώστε να

εξασφαλίζεται ίση, ελεύθερη και άνευ διακρίσεων πρόσβαση των υπηκόων της Κοινότητας στα αναλογούντα στην Πορτογαλική Δημοκρατία μερίδια φορτίων, σύμφωνα με τον κανονισμό 4055/86, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού.

Επί των δικαστικών εξόδων

53 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή διατύπωσε σχετικό αίτημα και η Πορτογαλική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη έχοντας καταγγείλει ούτε προσαρμόσει τη συναφθείσα με τη Δημοκρατία της Αγκόλας συμφωνία περί εμπορικής ναυ-

τιλίας, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται ίση, ελεύθερη και άνευ διακρίσεων πρόσβαση των υπηκόων της Κοινότητας στα αναλογούντα στην Πορτογαλική Δημοκρατία μερίδια φορτίων, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4055/86 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού.

2) **Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Edward Sevón

Schintgen Gulmann Puissochet Hirsch

Jann Ragnemalm Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 4 Ιουλίου 2000.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias