DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
11. juni 1998 *

I de forenede sager C-176/97 og C-177/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Frank Benyon, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved kommitteret Jan Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens Ambassade, 4, rue des Girondins,

og

Storhertugdømmet Luxembourg ved direktør Nicolas Schmit, Direktoratet for Internationale Økonomiske Forbindelser og Samarbejde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos dette ministerium, 5, rue Notre-Dame,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien (sag C-176/97) og Storhertugdømmet Luxembourg (sag C-177/97) har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande, idet de har indført og opretholdt en række arrangementer om lastfordeling i aftalen om søtransport mellem Den Belgisk-Luxembourgske Økonomiske Union og Malaysia, som blev godkendt af Kongeriget Belgien på egne og Storhertugdømmet Luxembourgs vegne og trådte i kraft efter den 1. januar 1987 (EFT L 378, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne M. Wathelet, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (refererende dommer) og L. Sevón,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. januar 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævninger indleveret til Domstolens Justitskontor den 5. maj 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt to sager med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien (sag C-176/97) og Storhertugdømmet Luxembourg (sag C-177/97) har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande, idet de har indført og opretholdt en række arrangementer om lastfordeling i aftalen om søtransport mellem Den Belgisk-Luxembourgske Økonomiske Union og Malaysia, som blev godkendt af Kongeriget Belgien på egne og Storhertugdømmet Luxembourgs vegne og trådte i kraft efter den 1. januar 1987 (EFT L 378, s. 1, herefter »forordningen«).

Relevante retsregler

2 Forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer følgende:

»Arrangementer om lastfordeling i fremtidige aftaler med tredjelande er forbudt bortset fra særlige tilfælde, hvor linje-rederierne i Fællesskabet ellers ikke har faktisk mulighed for at besejle de pågældende tredjelande. Under sådanne omstændigheder kan de pågældende arrangementer tillades på de i artikel 6 fastsatte betingelser.«

3 Samme forordnings artikel 6 bestemmer:

»1. Hvis en medlemsstats statsborgere eller rederier som defineret i artikel 1, stk. 1 og 2, befinder sig i eller risikerer at komme i en situation, hvor de ikke har faktisk mulighed for at besejle et bestemt tredjeland, underretter den pågældende medlemsstat de øvrige medlemsstater og Kommissionen så hurtigt som muligt.

2. Rådet træffer med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen afgørelse om de nødvendige foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan under de i artikel 5, stk. 1, omhandlede omstændigheder omfatte forhandlinger om og indgåelse af arrangementer om lastfordeling.

3. Såfremt Rådet ikke har truffet afgørelse om de nødvendige foranstaltninger inden seks måneder efter, at en medlemsstat har givet underretning i henhold til stk. 1, kan den pågældende medlemsstat træffe sådanne foranstaltninger, som på dette tidspunkt måtte være nødvendige for at bevare en faktisk mulighed for besejling i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1.

4. Foranstaltninger, der træffes i henhold til stk. 3, skal være i overensstemmelse med fællesskabsforskrifterne og give statsborgere eller fællesskabsrederier som defineret i artikel 1, stk. 1 og 2, rimelig, fri adgang uden forskelsbehandling til de relevante lastandele.

5. Medlemsstaterne og Kommissionen underrettes straks om nationale foranstaltninger, der træffes i medfør af stk. 3. Den konsultationsprocedure, der blev indført ved Rådets beslutning 77/587/EØF, finder anvendelse.«

4 Forordningen trådte i overensstemmelse med sin artikel 12 i kraft dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 1. januar 1987.

5 Ifølge artikel 31, stk. 1, i konventionen af 25. juli 1921 (herefter »konventionen«) om oprettelse af Den Belgisk-Luxembourgske Økonomiske Union (herefter »UEBL«) afsluttes traktater, told- og handelsaftaler samt internationale betalingsaftaler, der angår udenrigshandelen, af Kongeriget Belgien på vegne af UEBL, dog således at den luxembourgske regering har adgang til at undertegne disse traktater eller aftaler i fællesskab med den belgiske regering.

6 Den 12. februar 1985 undertegnede UEBL og Malaysias regering i Kuala Lumpur en søtransportaftale (herefter »aftalen«). I aftalens indledning anføres det, at de kontraherende parter er »Kongeriget Belgiens regering på egne og Storhertugdømmet Luxembourgs vegne ... samt Malaysias regering.«

7 Det bestemmes i aftalens artikel 1, stk. 1:

»...

1) Udtrykket 'en kontraherende parts skibe' betyder handelsskibe, der fører Malaysias flag eller Den Belgisk-Luxembourgske Union's flag, og er registreret i disse områder.

Udtrykket omfatter imidlertid ikke

1) skibe til udelukkende militært brug

...«

8 Aftalens artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»En kontraherende parts skibe har tilladelse til at sejle mellem de havne i de to lande, der er åbne for udenrigshandelen, og til at udføre transport af passagerer og fragt (herefter benævnt de 'aftalte tjenesteydelser' mellem de to lande).«

9 Aftalens artikel 3 bestemmer følgende:

»Chartrede skibe, der fører et tredjelands flag, men som benyttes af nationale rederier i en af de kontraherende parter, har også tilladelse til at deltage i de aftalte tjenesteydelser, medmindre en af de kontraherende parter giver anden underretning.«

10 Aftalens artikel 16 bestemmer:

»1. De kontraherende parter bekræfter deres vilje til samarbejde på området for søtransport i den ånd, der kommer til udtryk i De Forenede Nationers kodeks for linjekonferencer.

2. De kontraherende parters nationale rederier kan deltage i fragten og handelen ad søvejen mellem de kontraherende parter i overensstemmelse med principperne om ligelig deltagelse i trafikken og gensidige fordele.

3. Hvad angår transporten af varer, der sendes ad søvejen (regelmæssig trafik) har de to parter lige ret til at få adgang til den last, der udgør deres gensidige udenrigshandel. Rederierne i tredjelande har ret til at erhverve en rimelig andel af lasterne i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers kodeks for linjekonferencer.

4. Kontrollen med fordelingen af varerne ved lastning og losning i de to parters havne overlades til deres nationale rederier.«

11 Ifølge aftalens artikel 21 skulle den træde i kraft på det tidspunkt, hvor de kontraherende parter ad diplomatisk vej havde meddelt hinanden, at betingelserne i deres respektive forfatninger var blevet opfyldt.

12 Den 15. juli 1987 gav Kongeriget Belgien de malaysiske myndigheder underretning om lov af 29. juni 1987 om godkendelse af aftalen.

Den administrative procedure

13 Ved skrivelse af 23. juni 1992 foreslog Kommissionen de belgiske myndigheder, at de tilpassede aftalen, da Kommissionen fandt, at aftalens artikel 2, 3 og 16 indeholdt regler om fordeling af lasterne, som ikke var i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til forordningen.

14 De belgiske myndigheder tiltrådte dette forslag ved skrivelse af 12. november 1992. Ved skrivelse af 22. juli 1992 havde de luxembourgske myndigheder meddelt Kommissionen, at de tilsluttede sig Kongeriget Belgiens standpunkt med hensyn til deres bilaterale aftaler.

15 Ved skrivelse af 3. december 1992 erindrede Kommissionen såvel de belgiske som de luxembourgske myndigheder om deres forpligtelser ifølge forordningen.

16 Ved skrivelse af 19. februar 1993 svarede de belgiske myndigheder, at de samarbejdede med de luxembourgske myndigheder for at sikre en tilpasning af aftalen.

17 Da aftalen ikke blev ændret, opfordrede Kommissionen den 28. marts 1994 såvel Kongeriget Belgien som Storhertugdømmet Luxembourg til at fremsætte deres

bemærkninger inden for en frist på to måneder vedrørende den manglende opfyldelse af forpligtelserne i henhold til forordningen. I skrivelserne gjorde Kommissionen gældende, at de arrangementer om lastfordeling, som var indeholdt i aftalen, siden dens ikrafttræden krænkede princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, der finder anvendelse på søtransport.

18 I deres svar af 11. juli 1994 anførte de belgiske myndigheder, at de havde foreslået de malaysiske myndigheder at foretage ændringer i aftalen for at bringe den i overensstemmelse med fællesskabsretten.

19 Ved skrivelse af 15. juli 1994 forklarede de luxembourgske myndigheder, at sagen henhørte under UEBL, og at dens bilæggelse indebar en fælles aktion med Belgien, hvilket krævede en vis tid. Da de luxembourgske myndigheder ikke var i besiddelse af samtlige oplysninger i sagen, anmodede de imidlertid om en forlængelse af fristen for at besvare åbningsskrivelsen. Herpå indrømmede Kommissionen dem en yderligere frist på en måned.

20 Ved skrivelse af 25. januar 1995 anførte de luxembourgske myndigheder over for Kommissionen, at de handlede i fællesskab med de belgiske myndigheder, at Kongeriget Belgien handlede på vegne af Storhertugdømmet Luxembourg over for Malaysias regering, og at der førtes drøftelser med dette land.

21 Ved skrivelse af 6. juli 1995 svarede Kommissionen, at Storhertugdømmet Luxembourg imidlertid stadig var ansvarlig for forordningens rette anvendelse.

22 Den 21. december 1995 fremsatte Kommissionen to begrundede udtalelser over for Kongeriget Belgien og Storhertugdømmet Luxembourg, da de pågældende landes myndigheder endnu ikke havde foretaget de ændringer i aftalen, som forekom den nødvendige. I udtalelserne gentog Kommissionen de samme grunde som dem, den havde fremført i sine åbningsskrivelser.

23 Ved skrivelse af 21. marts 1996 svarede de belgiske myndigheder på den begrundede udtalelse, at de forskellige henvendelser til de malaysiske myndigheder ikke havde ført til et positivt resultat. De gjorde desuden gældende, at aftalen, da de kontraherende parter havde overholdt den efter dens undertegning, ikke — modsat det af Kommissionen hævdede — fremstod som en »fremtidig aftale« i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 5, stk. 1.

24 I deres svar af 14. marts 1996 præciserede de luxembourgske myndigheder, at Kongeriget Belgien havde afsluttet søfartsaftalerne på vegne af UEBL, og at de pågældende aftaler ifølge fast praksis ikke var undergivet ratifikationsprocedure i Storhertugdømmet Luxembourg. De bemærkede tillige, at de belgiske myndigheder havde gjort sig anstrengelser for at sikre en tilpasning af aftalen, og henviste til de argumenter, som de belgiske myndigheder havde fremført vedrørende spørgsmålet, om aftalen var en »fremtidig aftale«. Endelig rejste de spørgsmålet om, hvorvidt Storhertugdømmet Luxembourg, i modsætning til UEBL, havde gjort sig skyldig i retsbrud.

25 Da Kommissionen ikke modtog nogen meddelelse om en ændring af aftalen, anlagde den disse traktatbrudssøgsmål.

26 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 13. november 1997 er de to sager blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

Sagen for Domstolen

27 Det er Kommissionens opfattelse, at ifølge aftalens artikel 2, 3 og 16 kan alene de nationale rederier i de kontraherende parter deltage i fragten og handelen ad søvejen mellem disse stater, således at skibe, der anvendes af statsborgere i de øvrige medlemsstater, er udelukket fra denne trafik.

28 Aftalen er derfor i strid med forordningens artikel 5, stk. 1, som, bortset fra særlige tilfælde, forbyder arrangementer om lastfordeling i fremtidige aftaler med tredjelande.

29 Kommissionen har tilføjet, at begrebet »fremtidig aftale« i samme bestemmelse tager sigte på de aftaler, som ikke forpligtede medlemsstaterne ved forordningens ikrafttræden den 1. januar 1987.

30 Dette er ifølge Kommissionen tilfældet med aftalen, eftersom den ifølge sin artikel 21 ikke kunne træde i kraft, førend de forfatningsmæssige betingelser hos de

kontraherende parter var opfyldt. Først den 15. juli 1987 modtog Malaysia underretning om den belgiske lov om godkendelse af aftalen.

31 Kommissionen har nærmere anført, at der i sagen ikke foreligger nogen ansøgning til Rådet i henhold til artikel 5, stk. 1, og artikel 6, som giver Rådet mulighed for at tillade sådanne arrangementer i »særlige tilfælde«.

32 Endelig er Storhertugdømmet Luxembourg ifølge Kommissionen også part i aftalen, da denne stat i overensstemmelse med konventionens artikel 31, stk. 1, blev repræsenteret af Kongeriget Belgien, da aftalen blev indgået og godkendt.

33 Kongeriget Belgien har erkendt, at aftalen bør kvalificeres som fremtidig i forordningens artikel 5, stk. 1's forstand, og at dens bestemmelser skal ændres for at være i overensstemmelse med de bestemmelser i forordningen, der angår arrangementer om lastfordeling.

34 Storhertugdømmet Luxembourg har erkendt, at det var part i aftalen, og tilslutter sig i øvrigt Kongeriget Belgiens standpunkt.

35 Det bemærkes for det første, at aftalen — da der først i juli 1987 blev givet underretning til de malaysiske myndigheder om den belgiske lov om godkendelse — ifølge sin artikel 21 trådte i kraft efter den 1. januar 1987, datoen for forordningens

ikrafttræden. Der foreligger hermed en »fremtidig aftale« i forordningens artikel 5, stk. 1's forstand.

36 Det bemærkes for det andet — som de sagsøgte regeringer har erkendt — at aftalen, der binder såvel Kongeriget Belgien som Storhertugdømmet Luxembourg, i artikel 2, 3 og 16 indeholder arrangementer om lastfordeling, der i mangel af en tilladelse i henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, strider mod sidstnævnte bestemmelse.

37 Det må derfor fastslås, at Kongeriget Belgien og Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til forordningens artikel 5, idet de har indført og opretholdt en række arrangementer om lastfordeling i aftalen om søtransport mellem UEBL og Malaysia, som blev godkendt af Kongeriget Belgien på egne og Storhertugdømmet Luxembourgs vegne og trådte i kraft efter den 1. januar 1987.

Sagens omkostninger

38 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Belgien og Storhertugdømmet Luxembourg har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand herom, pålægges disse stater at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Belgien og Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til artikel 5 i Rådets forordning nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande, idet de har indført og opretholdt en række arrangementer om lastfordeling i aftalen om søtransport mellem Den Belgisk-Luxembourgske Økonomiske Union og Malaysia, som blev godkendt af Kongeriget Belgien på egne og Storhertugdømmet Luxembourgs vegne og trådte i kraft efter den 1. januar 1987.**

2) **Kongeriget Belgien og Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.**

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juni 1998.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling