

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
7. marts 1996 *

I sag C-334/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet og Xavier Lewis, begge Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved directeur-adjoint Edwige Belliard og secrétaire des affaires étrangères Hubert Renié, begge direction des affaires juridiques, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at:

— Den Franske Republik har undladt at overholde de forpligtelser, der påhviler den 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 (EFT 1970 II, s. 348) og artikel 7 i Rådets direktiv 75/34/EØF af

* Processprog: fransk.

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 (EFT 1975 L 14, s. 10), ved at opretholde en række bestemmelser i love eller andre administrative forskrifter, der begrænser retten til indregistrering af skibe i det nationale skibsregister og til at føre fransk flag til skibe, som for mere end halvdelens vedkommende ejes af fysiske personer med fransk statsborgerskab, af juridiske personer med hjemsted i Frankrig eller af juridiske personer, hvis ledelse for en bestemt andels vedkommende skal være franske statsborgere, eller hvis selskabskapital for så vidt angår anpartsselskaber, kommanditselskaber, interessentskaber eller selskaber i henhold til civilretten for mere end halvdelens vedkommende skal være ejet af franskmænd, eller for hele kapitalens vedkommende skal være ejet af franske statsborgere, som opfylder særlige betingelser

- Den Franske Republik har undladt at overholde sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 171 ved ikke at have truffet de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde Domstolens dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig (Sml. s. 359),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris (refererende dommer), og dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.L. Murray og H. Ragnemalm,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. november 1995,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. december 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at:
 - Den Franske Republik har undladt at overholde de forpligtelser, der påhviler den 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 (EFT 1970 II, s. 348) 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 (EFT 1975 L 14, s. 10), ved at opretholde en række bestemmelser i love eller andre administrative forskrifter, der begrænser retten til indregistrering af skibe i det nationale skibsregister og til at føre fransk flag til skibe, som for mere end halvdelen vedkommende ejes af fysiske personer med fransk statsborgerskab, af juridiske personer med hjemsted i Frankrig eller af juridiske personer, hvis ledelse for en bestemt andels vedkommende skal være franske statsborgere, eller hvis selskabskapital for så vidt angår anpartsselskaber, kommanditselskaber, interessentskaber eller selskaber i henhold til civilretten for mere end halvdelen vedkommende skal være ejet af franskmænd, eller for hele kapitalens vedkommende skal være ejet af franske statsborgere, som opfylder særlige betingelser
 - Den Franske Republik har undladt at overholde sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 171 ved ikke at have truffet de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde Domstolens dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig (Sml. s. 359).

Søgsmålets første del

2 Artikel 217 i code des douanes (den franske toldlov) bestemmer følgende:

»Et skib opnår ret til at føre Den Franske Republiks flag med de dertil knyttede fordele ved registrering som fransk. Denne administrative handling gennemføres på grundlag af et nationalitetscertifikat.«

3 Samme lovs artikel 219, der indeholder bestemmelser, som er identiske med artikel 3 og artikel 3, stk. 1, i lov nr. 67-5 af 3. januar 1967 om skibes og andre fartøjers status, som ændret ved lov nr. 75-300 af 20. april 1975, bestemmer følgende:

» I. For at kunne registreres som fransk skal skibet opfylde følgende betingelser:

1. ...

2. A. Enten for mere end halvdelen vedkommende tilhøre franske statsborgere, der i tilfælde af, at de er bosat i Frankrig i mindre end seks måneder om året, skal vælge hjemsted i Frankrig i forhold til alle administrative og retlige spørgsmål angående skibets ejerskab og tilstand.

B. Eller fuldt ud tilhøre selskaber med hovedsæde på Den Franske Republiks område.

Dog kan hovedsædet være beliggende i en fremmed stat, når selskaber, der er stiftet efter fransk lovgivning, i henhold til en aftale indgået mellem Frankrig og denne stat, har tilladelse til at udøve virksomhed på den fremmede stats område og til at have hovedsæde dér, og når selskabet vælger hjemsted i Frankrig i forhold til alle administrative og retlige spørgsmål angående skibets ejerskab og tilstand.

Desuden, og uafhængigt af placeringen af selskabets hovedsæde, skal følgende personer være franske statsborgere:

- a) I aktieselskaber: bestyrelsesformanden, de administrerende direktører og flertallet af bestyrelsesmedlemmerne, eller, efter omstændighederne, medlemmerne af direktionen og flertallet af medlemmerne af repræsentantskabet.

- b) I kommanditaktieselskaber: ledelsen og flertallet af medlemmerne i bestyrelsen.

- c) I kommanditselskaber, anpartsselskaber, interessentskaber og selskaber i henhold til civilretten: ledelsen og selskabsdeltagere, der besidder mere end halvdele af selskabskapitalen.

C. Eller fuldt ud, og uden betingelser vedrørende den forholdsmæssige fordeling af ejendomsretten, tilhøre franske statsborgere, der opfylder betingelserne i henhold til stk. A ovenfor, og selskaber, der opfylder betingelserne i henhold til stk. B.

D. Være påtænkt, efter udøvelse af retten til at erhverve ejendomsret i henhold til en leasingaftale, at tilhøre:

a) For mere end halvdelens vedkommende, og uafhængigt af hvem, der besidder den resterende del, franske statsborgere, der opfylder betingelserne i henhold til stk. A ovenfor.

b) Eller fuldt ud selskaber, der opfylder betingelserne i henhold til stk. B ovenfor.

c) Eller fuldt ud, og uden betingelser vedrørende den forholdsmæssige fordeling af ejerskabet, franske statsborgere, der opfylder betingelserne i henhold til stk. B.

3. Uanset de i stk. 2 omhandlede tilfælde, kan et skib i det to nedenfor angivne tilfælde registreres som fransk efter særlig tilladelse fra ministeren for handelsflåden og budgetministeren:

1° I tilfælde, som omhandlet i stk. 2-B, 2-C, 2-D b) eller 2-D c), når rettighederne for fysiske eller juridiske personer, der opfylder betingelserne om nationalitet, hjemsted eller hovedsæde i henhold til de nævnte bestemmelser, ikke omfatter skibet fuldt ud, men mere end halvdelen, og desuden under forudsætning af, at driften

af skibet varetages af disse personer selv eller er overdraget til andre personer, der opfylder betingelserne i henhold til stk. 2-A eller 2-B ovenfor.

2° Når skibet er taget i totalbefragtning af en fransk reder, der kontrollerer, udru-ster, udnytter og varetager driften af skibet, og under forudsætning af, at flagsta-tens lovgivning under tilsvarende omstændigheder tillader opgivelse af det frem-me flag.

II. Fremmede skibe kan ligeledes registreres som franske, når de efter forlis på kysten af det område, hvori registreringen som fransk skal finde sted, i det hele er blevet fransk ejendom og bemandede af franske statsborgere, efter reparationer, der andrager mindst fire gange skibets købspris.«

- 4 Kommissionen har udformet sine klagepunkter under hensyntagen til disse bestemmelser, idet den har foretaget en sondring mellem en situation, hvor skibene udgør et middel til udøvelse af økonomisk virksomhed, og en situation, hvor ski-bene ikke udgør et sådant middel.

- 5 Hvad angår den første situation har Kommissionen gjort gældende, at Den Franske Republik ved at forbeholde 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, har opretholdt en lovgivning, der indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med traktatens artikel 6, og som udgør en hindring af etableringsfriheden i strid med artikel 52. Kommissionen har herved henvist til dom af 25. juli 1991, sag C-221/89, Factortame m.fl. (Sml. I, s. 3905, præmis 30), samt domme af 4. oktober 1991, sag C-246/89, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Sml. I, s. 4585), og sag C-93/89, Kommissionen mod Irland (Sml. I, s. 4569).

- 6 Kommissionen har desuden anført, at kravet om, at juridiske personer, der ejer skibe, skal have deres hovedsæde på fransk område, og at deres selskabskapital efter et bestemt forholdstal skal kontrolleres af franske statsborgere strider mod traktatens artikel 52 (jf. dommen i sagen *Factortame m.fl.*, præmis 33 og 35). Det samme gælder lovens krav om, at kontrollen og ledelsen reelt skal udøves af franske statsborgere.
- 7 Endvidere udgør forpligtelsen for juridiske personer til at have hovedsæde i Frankrig en hindring for udøvelsen af retten til at stifte og lede et selskab, hvis formål er drift af et skib gennem et agentur, en filial eller et datterselskab, hvilket strider mod traktatens artikel 58.
- 8 Endelig strider begrænsningen i adgangen for statsborgere fra andre medlemsstater til at foretage kapitalanbringelser i de selskaber, som er omhandlet i den franske lovgivning, mod traktatens artikel 221, hvorved der er indført en forpligtelse til at indrømme national behandling for så vidt angår sådanne kapitalanbringelser i selskaber (jf. dommen i ovennævnte sag *Factortame m.fl.*, præmis 31).
- 9 Hvad angår en situationen, hvor skibene ikke udgør et middel til udøvelse af økonomisk virksomhed, finder Kommissionen, at de begrænsninger, der er foreskrevet i de anfægtede nationale bestemmelser, er i strid med traktatens artikel 6, 48 og 52. Bestemmelserne er ifølge Kommissionen desuden i strid med artikel 7 i forordning nr. 1251/70 og artikel 7 i direktiv 75/34, der inden for deres respektive anvendelsesområde tillægger statsborgerne fra en medlemsstat ret til samme behandling som den, der gælder for værtslandets statsborgere.
- 10 Selv om registrering af et fritidsfartøj ikke i streng forstand drejer sig om udøvelse af økonomisk virksomhed, er muligheden for at udøve fritidsaktiviteter i en medlemsstat ifølge Kommissionen en naturlig følge af den frie bevægelighed. Kommissionen har herved henvist til dom af 2. februar 1989, sag 186/87, *Cowan* (Sml. s. 195, præmis 20), og af 15. marts 1994, sag C-45/93, *Kommissionen mod Spanien* (Sml. I, s. 911).

- 11 Den franske regering har ikke bestridt det traktatbrud, som foreholdes den af Kommissionen.
- 12 Indledningsvis må situationen for skibe, der anvendes til udøvelse af økonomisk virksomhed, undersøges.
- 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 Forenede 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).
- 15 Domstolen påpegede dernæst, at det samme gælder traktatens artikel 221, hvorefter medlemsstaterne skal indrømme de øvrige medlemsstaters statsborgere national behandling for så vidt angår kapitalanbringelser i de i artikel 58 nævnte selskaber (præmis 31).
- 16 Endelig fastslog Domstolen i samme dom, at en betingelse for registrering af et skib, der går ud på, at skibet skal bestyres, og dets drift ledes og kontrolleres fra

den medlemsstat, hvor registreringen skal finde sted, i det væsentlige er sammenfaldende med selve etableringsbegrebet, jf. traktatens artikel 52 ff., som forudsætter en fast indretning (præmis 34). Domstolen præciserede imidlertid, at en sådan betingelse dog ikke vil være forenelig med de nævnte bestemmelser, hvis den må fortolkes således, at den udelukker registrering i tilfælde af en sekundær etablering, hvor det sted i registreringsstaten, hvorfra skibets drift ledes, handler efter instrukser fra et beslutningscenter i den medlemsstat, hvor den primære etablering har fundet sted (præmis 35).

- 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 halvdelen 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.
- 18 Herudover er betingelsen om kontrol af kapitalen hos visse juridiske personer, der ejer skibe, i strid med traktatens artikel 221, for så vidt som betingelsen begrænser kapitalanbringelse hos sådanne juridiske personer foretaget af statsborgere fra de andre medlemsstater.
- 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.
- 20 Dernæst skal situationen for skibe, der ikke anvendes til udøvelse af økonomisk virksomhed, undersøges.

- 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.
- 24 Af de anførte grunde må det, for så vidt angår søgsmålets første del, fastslås, at Den Franske Republik har undladt at overholde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 6, 48, 52, 58 og 221 samt artikel 7 i forordning nr. 1251/70 og artikel 7 i direktiv 75/34, ved at opretholde en række bestemmelser i love eller andre administrative forskrifter, der begrænser retten til indregistrering af skibe i det nationale skibsregister og til at føre fransk flag til skibe, som for mere end halvdelens vedkommende ejes af fysiske personer med fransk statsborgerskab, af juridiske personer med hjemsted i Frankrig eller af juridiske personer, hvis ledelse for en bestemt andels vedkommende skal være franske statsborgere, eller hvis selskabskapital for så vidt angår anpartsselskaber, kommanditselskaber, interessenskabers eller selskaber i henhold til civilretten for mere end halvdelens vedkommende skal være ejet af franskmænd, eller for hele kapitalens vedkommende skal være ejet af franske statsborgere, som opfylder særlige betingelser.

Søgsmålets anden del

- 25 Denne del angår Den Franske Republiks manglende opfyldelse af dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig (Sml. s. 359).
- 26 I denne dom fastslog Domstolen, at Den Franske Republik ved for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater uforandret at have opretholdt forskriften i artikel 3, stk. 2, i lov om arbejde til søs ikke havde opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 48 og artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).
- 27 Artikel 3, stk. 2, i den franske lov om arbejde til søs bestemmer, at »et skibs besætning i et forhold, der fastsættes ved anordning af ministeren for handelsflåden, skal være franske statsborgere.«
- 28 Kommissionen har anført, at et administrativt cirkulære, som blev udstedt efter afsigelsen af denne dom, indeholder instrukser, der skal ophæve anvendelsen af den anfægtede nationale lov. Ifølge Domstolens praksis udgør ministerielle cirkulærer imidlertid ikke en tilstrækkelig foranstaltning til opfyldelse af forpligtelserne i henhold til fællesskabsretten. Derfor udgør den omstændighed, at den nationale lovgivning endnu ikke er blevet ændret med henblik på at bringe den i overensstemmelse med ovennævnte dom af 4. april 1974 i sagen Kommissionen mod Frankrig, en tilsidesættelse af den i traktatens artikel 171 fastsatte forpligtelse til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.
- 29 Den franske regering har uden at have bestridt det traktatbrud, der foreholdes den, anført, at nationalitetskravet for så vidt angår beskæftigelse som sømand efter udstedelsen af ovennævnte cirkulære ikke længere gøres gældende over for

statsborgere fra Fællesskabet. Regeringen har ligeledes henvist til, at et lovforslag om ændring af ordningen er under udarbejdelse med henblik på at efterkomme den af Domstolen afsagte dom, og at dette vil blive vedtaget i nærmeste fremtid.

- 30 Det bemærkes indledningsvis, at en national lovgivnings uoverensstemmelse med traktatens bestemmelser, også hvor disse sidste er umiddelbart anvendelige, ifølge fast praksis kun kan fjernes helt ved bindende interne regler med samme retlige karakter som de regler, de ændrer. En simpel administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, anses ikke for at udgøre en gyldig gennemførelse af traktatens bestemmelser (jf. dom af 15.10.1986, sag 168/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2945, præmis 13).
- 31 Det skal herefter fremhæves, at selv om traktatens artikel 171 ikke fastsætter en frist for dommens opfyldelse, er det uomtvisteligt, at foranstaltninger til opfyldelse af en dom skal iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (jf. dom af 13.7.1988, sag 169/87, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 4093, præmis 14). Den Franske Republik har i den foreliggende sag undladt at efterkomme en dom, som blev afsagt af Domstolen for over 20 år siden.
- 32 Hvad angår søgsmålets anden del må det derfor fastslås, at Den Franske Republik har undladt at overholde sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 171 ved ikke at have truffet de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde ovennævnte dom af 4. april 1974 i sagen Kommissionen mod Frankrig.

Sagens omkostninger

- 33 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Den Franske Republik har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Den Franske Republik har undladt at overholde de forpligtelser, der påhviler den 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 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, ved at opretholde en række bestemmelser i love eller andre administrative forskrifter, der begrænser retten til indregistrering af skibe i det nationale skibsregister og til at føre fransk flag til skibe, som for mere end halvdelens vedkommende ejes af fysiske personer med fransk statsborgerskab, af juridiske personer med hjemsted i Frankrig eller af juridiske personer, hvis ledelse for en bestemt andels vedkommende skal være franske statsborgere, eller hvis selskabskapital for så vidt angår anpartsselskaber, kommanditselskaber, interessentskaber eller selskaber i henhold til civilretten for mere end halvdelens vedkommende skal være ejet af franskmænd, eller for hele kapitalens vedkommende skal være ejet af franske statsborgere, som opfylder særlige betingelser.

2) Den Franske Republik har undladt at overholde sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 171 ved ikke at have truffet de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig (Sml. s. 359).

3) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Kakouris

Mancini

Schockweiler

Murray

Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. marts 1996.

R. Grass

Justitssekretær

C.N. Kakouris

Formand for Sjette Afdeling