DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

2. juni 2005 *

I sag C-266/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 18. juni 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Schmidt og W. Wils, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved S. Schreiner, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), K. Lenaerts, S. von Bahr og K. Schiemann,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. november 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 10 EF, Rådets forordning (EØF)

nr. 3921/91 af 16. december 1991 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern godstransport og personbefordring ad indre vandveje i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 373, s. 1), og Rådets forordning (EF) nr. 1356/96 af 8. juli 1996 om indførelse af fælles bestemmelser vedrørende godstransport og personbefordring ad indre vandveje mellem medlemsstaterne med henblik på fri udveksling af tjenesteydelser for denne transport (EFT L 175, s. 7), idet det individuelt har forhandlet, indgået, ratificeret, ikraftsat samt nægtet at ophæve

— aftalen mellem Storhertugdømmet Luxembourgs regering og Den Tjekkoslovakiske Republiks regering om transport ad indre vandveje, undertegnet i Luxembourg den 30. december 1992 (Mémorial A 1994, s. 579)

— aftalen mellem Storhertugdømmet Luxembourgs regering og Rumæniens regering om transport ad indre vandveje, undertegnet i Bukarest den 10. november 1993 (Mémorial A 1995, s. 13), og

— aftalen mellem Storhertugdømmet Luxembourgs regering og Republikken Polens regering om indlandsskibsfart, undertegnet i Luxembourg den 9. marts 1994 (Mémorial A 1995, s. 1570).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

EF-traktatens bestemmelser

2 Artikel 10 EF har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.«

3 Med hensyn til transportområdet bestemmer artikel 70 EF, at medlemsstaterne søger at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles politik.

4 Artikel 71, stk. 1, EF bestemmer:

»Med henblik på gennemførelsen af artikel 70 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter fastsætter Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget:

a) fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder

b) de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende

c) foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden

d) alle andre formålstjenlige bestemmelser.«

5 Rådet vedtog på grundlag af sidstnævnte bestemmelse forordning nr. 3921/91 og forordning nr. 1356/96.

Forordning nr. 3921/91

6 Forordning nr. 3921/91 har ifølge sin tredje betragtning til formål, at ikke-hjemmehørende transportvirksomheder bør have adgang til at udføre intern godstransport og personbefordring ad indre vandveje på samme vilkår som dem, der gælder for den pågældende medlemsstats egne transportvirksomheder.

7 Med henblik herpå bestemmer denne forordnings artikel 1, stk. 1, at fra den 1. januar 1993 har enhver transportvirksomhed, der udfører godstransport eller personbefordring ad indre vandveje, adgang til at udføre intern godstransport eller personbefordring ad indre vandveje for tredjemands regning i en medlemsstat, hvor transportvirksomheden ikke er hjemmehørende, i praksis benævnt »cabotage«, på betingelse af, at den har hjemsted i en medlemsstat i overensstemmelse med denne medlemsstats lovgivning, og i givet fald, at den i denne medlemsstat har tilladelse til at udføre international godstransport eller personbefordring ad indre vandveje. Artikel 1, stk. 2, bestemmer, at såfremt transportvirksomheden opfylder disse betingelser, kan den udføre cabotage midlertidigt i den pågældende medlemsstat uden at oprette et sæde eller andet forretningssted dér.

8 Samme forordnings artikel 2, stk. 1, bestemmer, at for at få adgang til at udføre cabotage kan transportvirksomheden hertil kun anvende de fartøjer, hvis ejer eller ejere er fysiske personer, der har bopæl og er statsborgere i en medlemsstat, eller

juridiske personer, der har deres hjemsted i en medlemsstat, og hvoraf flertallet tilhører statsborgere fra medlemsstaterne.

9 Endelig bestemmer artikel 6 i forordning nr. 3921/91, at forordningen ikke berører rettighederne i medfør af den reviderede konvention om sejlads på Rhinen, undertegnet i Mannheim den 17. oktober 1868 (herefter »Mannheim-konventionen«).

Forordning nr. 1356/96

10 Som det fremgår af forordning nr. 1356/96's titel og af dens anden betragtning, er forordningens formål at indføre fri udveksling af tjenesteydelser på området for godstransport og personbefordring ad indre vandveje mellem medlemsstaterne ved at fjerne alle restriktioner over for virksomheder, der yder tjenester på dette område, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesten ydes.

11 Forordningens artikel 1 og 2 bestemmer, at enhver transportvirksomhed, der udfører godstransport eller personbefordring ad indre vandveje, kan udføre transport mellem medlemsstaterne og på transitsejlads gennem disse uden forskelsbehandling begrundet i nationalitet eller etableringssted. I nævnte artikel 2 fastsættes endvidere betingelserne for denne tilladelse.

12 Ifølge samme forordnings artikel 3 berører bestemmelserne heri »ikke de rettigheder, som transportvirksomheder fra tredjelande har i henhold til den

reviderede konvention om sejlads på Rhinen (Mannheim-konventionen) og konventionen om sejlads på Donau (Beograd-konventionen), eller rettigheder, der følger af Fællesskabets internationale forpligtelser«.

De bilaterale aftaler, som Storhertugdømmet Luxembourg har indgået

13 De tre bilaterale aftaler, som er nævnt i denne doms præmis 1 (herefter de »omtvistede bilaterale aftaler«), indeholder bestemmelser om personbefordring og godstransport ad indre vandveje mellem de kontraherende parter samt om deres gensidige anvendelse af vandvejene på den respektive anden parts område.

14 De bestemmer bl.a., at personbefordring og godstransport, som en kontraherende parts fartøjer udfører mellem to havne i den anden part (cabotage), er undergivet et krav om en særlig tilladelse fra sidstnævnte parts kompetente myndigheder, og at en kontraherende parts fartøjer kan udføre personbefordring eller godstransport mellem den anden parts havne og en tredjestats havne (trafik med tredjelande) i de tilfælde, som fastlægges af de pågældende kontraherende parters kompetente myndigheder.

15 De er blevet ratificeret af Storhertugdømmet Luxembourg ved love af henholdsvis 10. april 1994, 6. januar 1995 og 24. juli 1995 og trådte i kraft den 6. juni 1994, den 3. februar og den 1. oktober 1995.

Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure

16 Den 28. juni 1991 forelagde Kommissionen Rådet en henstilling med henblik på Rådets afgørelse om indledning af forhandlinger mellem Fællesskabet og tredjelande om indgåelse af en multilateral aftale på området for personbefordring og godstransport ad indre vandveje.

17 Ved afgørelse af 7. december 1992 bemyndigede Rådet »Kommissionen til at forhandle en [multilateral] aftale [om bestemmelserne for udførelse af godstransport og personbefordring ad indre vandveje] mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Polen og Donau-konventionens kontraherende stater (Ungarn, Tjekkoslovakiet, Rumænien, Bulgarien, det tidligere Sovjetunionen, det tidligere Jugoslavien og Østrig)«.

18 Efter Rådets afgørelse af 7. december 1992 anmodede Kommissionen ved skrivelse af 24. april 1993 en række medlemsstater, herunder Storhertugdømmet Luxembourg, om at »afholde sig fra ethvert tiltag, der kan bringe afviklingen af de forhandlinger, der er blevet iværksat på fællesskabsniveau, i fare, og særligt om at afholde sig fra at ratificere aftaler, der allerede er undertegnet eller underskrevet, såvel som fra at indlede nye forhandlinger med central- og østeuropæiske lande på området for sejlads ad indre vandveje«.

19 Den 8. april 1994 besluttede Rådet, at forhandlingerne med Den Tjekkiske Republik, Republikken Ungarn, Republikken Polen og Den Slovakiske Republik skulle prioriteres.

20 Da den luxembourgske regering fortsatte forhandlingerne og indledte den parlamentariske godkendelsesprocedure med hensyn til de omtvistede aftaler og derved havde tilsidesat bestemmelserne i EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), gentog Kommissionen sin anmodning i en ny skrivelse af 12. april 1994 og pålagde nævnte regering ikke at udveksle ratifikationsinstrumenter.

21 De multilaterale forhandlinger, som Kommissionen førte, mundede den 5. august 1996 ud i undertegnelsen af et udkast til en multilateral aftale, på grundlag af hvilket Kommissionen den 13. december 1996 forelagde Rådet et forslag til afgørelse om indgåelse af aftalen om betingelserne for gods- og passagertransport ad indre vandveje mellem Det Europæiske Fællesskab på den ene side og Den Tjekkiske Republik, Republikken Polen og Den Slovakiske Republik på den anden side.

22 Der er imidlertid endnu ikke blevet indgået en aftale mellem Fællesskabet og de pågældende lande.

23 Da Kommissionen havde fået kendskab til de bilaterale aftalers ikrafttræden, indledte den traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 226 EF. Efter at Kommissionen havde anmodet Storhertugdømmet Luxembourg om at fremkomme med sine bemærkninger, fremsatte Kommissionen den 28. februar 2000 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist af to måneder fra dens meddelelse.

24 Da Kommissionen fandt situationen utilfredsstillende, besluttede den at anlægge nærværende søgsmål.

Om søgsmålet

25 Kommissionen har til støtte for sit søgsmål fremsat tre klagepunkter. For det første har den kritiseret Storhertugdømmet Luxembourg for at have tilsidesat Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i dommen af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet, benævnt »AETR« (sag 22/70, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263). For det andet har den henvist til, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 10 EF. For det tredje har den anført, at de omtvistede bilaterale aftaler er uforenelige med forordning nr. 1356/96.

Om det første klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence

Parternes argumenter

26 Med det første klagepunkt har Kommissionen anført, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat Fællesskabets eksklusive kompetence i AETR-dommens forstand, idet den har forhandlet, indgået, ratificeret og ikraftsat de omtvistede bilaterale aftaler. Disse berører nemlig de fælles regler, som Fællesskabet har vedtaget, i forordning nr. 3921/91.

27 Kommissionen finder nærmere bestemt, at de omtvistede bilaterale aftaler, som under forudsætning af særlig tilladelse giver adgang til cabotage i Luxembourg for transportvirksomheder fra de pågældende tredjelande, berører de fælles regler, der

er indeholdt i forordning nr. 3921/91, for så vidt som disse fra den 1. januar 1993 fuldstændig harmoniserer betingelserne for at få adgang til cabotagevirksomhed i Fællesskabets medlemsstater. Storhertugdømmet Luxembourg har således, idet det forbeholder sig retten til ensidigt og uden for Fællesskabets rammer at give transportvirksomheder fra tredjelande adgang, overtrådt Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence.

28 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at forordning nr. 3921/91 ikke kun omfatter Fællesskabets transportvirksomheder, men også transportvirksomheder fra tredjelande, eftersom forordningens artikel 6 anerkender schweiziske transportvirksomheders adgang i henhold til Mannheim-konventionen.

29 Ifølge den luxembourgske regering var indgåelsen af de bilaterale aftaler nødvendig af to grunde, nemlig dels for at undgå enhver forskelsbehandling mellem indenlandske transportvirksomheder og transportvirksomheder fra andre medlemsstater, dels for at afhjælpe det juridiske tomrum, der er opstået i forholdet til de central- og østeuropæiske lande som følge af, at der ikke foreligger en fællesskabsaftale om skibsfart ad indre vandveje. Mens man afventer indgåelsen af en sådan aftale, har Fællesskabet derfor ikke ret til at forbyde dets medlemsstater at skaffe sig midlertidige bilaterale aftaler.

30 Desuden vedrører forordning nr. 3921/91 kun Fællesskabets medlemsstater og ikke tredjelande.

31 Den luxembourgske regering har også påpeget, at adgangen for ikke-hjemmehørende transportvirksomheder til at udføre cabotage i Luxembourg er underlagt et krav om tilladelse fra den luxembourgske transportminister, og at en sådan tilladelse aldrig er blevet givet.

32 Fra den 1. maj 2004, datoen for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Polens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union, har de omtvistede bilaterale aftaler desuden mistet enhver retlig gyldighed.

33 Endelig har den luxembourgske regering gjort gældende, at Storhertugdømmet Luxembourg — da den foreliggende sag blev anlagt — var den eneste medlemsstat, som Kommissionen havde indledt et traktatbrudssøgsmål mod, selv om andre medlemsstater også havde indgået og ratificeret bilaterale aftaler med tredjelande på området for skibsfart ad indre vandveje.

Domstolens bemærkninger

34 Hvad angår den luxembourgske regerings argument vedrørende den omstændighed, at Kommissionen kun har anlagt et enkelt søgsmål, selv om andre medlemsstater har indgået bilaterale aftaler med tredjelande på området for skibsfart ad indre vandveje, bør det straks forkastes.

35 For det første bemærkes, at Kommissionen efter den ordning, der er indført ved artikel 226 EF, har et vidt skøn ved afgørelsen af, om der skal indledes et traktatbrudssøgsmål, og at det ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til, om det er udøvet hensigtsmæssigt (dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 20). For det andet kan en medlemsstat under alle omstændigheder ikke påberåbe sig en manglende overholdelse af gensidighedsprincippet eller en anden medlemsstats eventuelle tilsidesættelse af traktaten som begrundelse for sit eget traktatbrud (dom af 14.2.1984, sag 325/82, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 777, præmis 11, og af 13.2.2003, sag C-131/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1659, præmis 46).

36 Det er endvidere fastslået i retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 11.10.2001, sag C-110/00, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 7545, præmis 13).

37 I det foreliggende tilfælde udløb den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, den 28. april 2000, hvorfor Den Tjekkiske Republiks, Republikken Polens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union ikke har betydning for den foreliggende tvist.

38 Der skal derfor tages stilling til, hvorvidt der som påstået er tale om Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence i AETR-dommens forstand.

39 Selv om EF-traktaten ikke udtrykkeligt tildeler Fællesskabet en ekstern kompetence på området for transport ad indre vandveje, fastsætter artikel 71, stk. 1, EF og artikel 80, stk. 1, EF ikke desto mindre en kompetence for Fællesskabet til at handle på dette område.

40 I AETR-dommens præmis 16-18 og 22 fastslog Domstolen imidlertid, at Fællesskabets kompetence til at indgå internationale aftaler ikke alene følger af en udtrykkelig hjemmel i traktaten. Den kan også udledes af andre traktatbestemmelser og af retsakter, som i medfør af disse bestemmelser er udstedt af Fællesskabets institutioner. Navnlig har medlemsstaterne, når Fællesskabet for at gennemføre en fælles politik, der er omhandlet i traktaten, har vedtaget bestemmelser, der under en eller anden form indfører fælles regler, ikke længere ret til individuelt eller kollektivt at indgå forpligtelser med tredjelande, der berører disse regler. Efterhånden som sådanne fælles regler vedtages, overtager Fællesskabet nemlig alene beføjelsen til — med virkning for hele anvendelsesområdet for Fællesskabets retsorden — at anerkende og opfylde forpligtelser over for tredjelande. I det omfang fælles regler er vedtaget for at gennemføre traktatens mål, kan medlemsstaterne ikke uden for de fælles institutioners rammer påtage sig forpligtelser, der er egnede til at berøre disse regler eller ændre deres rækkevidde.

41 Såfremt medlemsstaterne frit kunne indgå internationale forpligtelser, der berører de fælles regler, ville det formål, der forfølges med disse regler, samt gennemførelsen af Fællesskabets opgave og virkeliggørelsen af traktatens mål blive bragt i fare.

42 De betingelser, hvorunder rækkevidden af fællesskabsregler kan påvirkes eller ændres af internationale forpligtelser, og dermed de betingelser, hvorunder Fællesskabet erhverver en ekstern eksklusiv kompetence på grund af udøvelsen af dets interne kompetence, har Domstolen bl.a. taget stilling til i dom af 5. november 2002, Kommissionen mod Luxembourg (sag C-472/98, Sml. I, s. 9741).

43 Dette er tilfældet, når de internationale forpligtelser henhører under anvendelsesområdet for de fælles regler, eller i hvert fald under et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af sådanne regler, selv om der ikke er nogen modsætning mellem disse og de nævnte forpligtelser (dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 88).

44 Når Fællesskabet i sin interne lovgivning har indsat bestemmelser vedrørende den behandling, der tilkommer tredjelandes borgere, eller når Fællesskabet udtrykkeligt har tillagt sine institutioner kompetence til at forhandle med tredjelande, får det således en ekstern eksklusiv kompetence med hensyn til de områder, der er reguleret i lovgivningen (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 89).

45 Det forholder sig også således, selv om der ikke findes udtrykkelige bestemmelser, hvori der gives institutionerne ret til at forhandle med tredjelande, når Fællesskabet har gennemført en fuldstændig harmonisering inden for et bestemt område, idet de således vedtagne fælles regler kunne blive berørt i AETR-dommens forstand, hvis medlemsstaterne bevarede en ret til at forhandle med tredjelande (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 90).

46 Som det fremgår af forordning nr. 3921/91's titel samt artikel 1 og 2, fastsætter denne forordning betingelserne for adgangen til at udføre intern godstransport og personbefordring ad indre vandveje i en medlemsstat, men kun for så vidt angår Fællesskabets transportvirksomheder. Disse bestemmelser omfatter kun transportvirksomheder, der udfører godstransport eller personbefordring ad indre vandveje, som er hjemmehørende i en medlemsstat, og som anvender fartøjer, hvis ejer eller ejere enten er fysiske personer, som har bopæl i en medlemsstat og er statsborgere i en medlemsstat, eller er juridiske personer, som har deres hjemsted i en medlemsstat, og hvoraf flertallet tilhører statsborgere fra medlemsstaterne.

47 Henvisningen i artikel 6 i forordning nr. 3921/91 til rettighederne i henhold til Mannheim-konventionen kan ikke føre til et andet resultat, da — som generaladvokaten har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse — Fællesskabet med denne artikel blot tager de rettigheder til efterretning, som tilkommer Schweiz i henhold til denne konvention.

48 Det følger heraf, at forordning nr. 3921/91 ikke regulerer betingelserne om adgangen for transportvirksomheder fra tredjelande til at udføre intern godstransport eller personbefordring ad indre vandveje i en medlemsstat.

49 Da de omtvistede bilaterale aftaler ikke henhører under et område, der allerede er omfattet af forordning nr. 3921/91, kan de ikke af de grunde, som Kommissionen har anført, anses for at berøre denne forordning.

50 Selve den omstændighed, at forordning nr. 3921/91 ikke regulerer situationen for transportvirksomheder hjemmehørende i tredjelande, som driver virksomhed inden for Fællesskabet, viser, at den harmonisering, der er sket ved forordningen, ikke er fuldstændig.

51 Kommissionens anbringende om, at Fællesskabets har opnået en ekstern eksklusiv kompetence i AETR-dommens forstand på det område, der er reguleret ved de omtvistede bilaterale aftaler, er således ubegrundet.

52 Under disse omstændigheder bør det første klagepunkt forkastes.

Om det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 10 EF

Parternes argumenter

53 Kommissionen har med det andet klagepunkt gjort gældende, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler det i henhold til artikel 10 EF, idet denne medlemsstat ved at forhandle, underskrive, ratificere og ikraftsætte de omtvistede bilaterale aftaler, efter at Rådet den 7. december 1992 havde besluttet at bemyndige Kommissionen til at forhandle en aftale i Fællesskabets navn, har bragt iværksættelsen af denne beslutning i fare. Kommissionens forhandling af en aftale på Fællesskabets vegne, såvel som Rådets senere indgåelse

heraf, kompliceres således uundgåeligt, når de forstyrres af en medlemsstats individuelle initiativer. Fællesskabets forhandlingsposition over for tredjelande vil ligeledes være svækket, da Fællesskabet og dets medlemsstater fremtræder i spredt orden.

54 Ud over de argumenter, der er gengivet i denne doms præmis 29, har den luxembourgske regering gjort gældende, at de omtvistede bilaterale aftaler blev forhandlet inden den 7. december 1992, hvor Rådet gav Kommissionen bemyndigelse til at forhandle en multilateral aftale på Fællesskabets vegne.

55 Desuden udgør Rådets beslutning af 8. april 1994 i realiteten nye forhandlingsdirektiver, der erstatter direktiverne af 7. december 1992.

56 Endelig har den luxembourgske regering anført, at den har erklæret sig rede til at opsige de omtvistede bilaterale aftaler straks efter ikrafttrædelsen af en multilateral aftale på fællesskabsplan.

Domstolens bemærkninger

57 Ved artikel 10 EF pålægges medlemsstaterne at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver og at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare.

58 Denne forpligtelse til loyalt at samarbejde gælder generelt og afhænger hverken af, om den pågældende fællesskabskompetence er eksklusiv eller ikke, eller af medlemsstaternes eventuelle ret til at indgå forpligtelser i forhold til tredjelande.

59 I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen tidligere har fastslået, at medlemsstaterne er pålagt særlige handle- og undladelsesforpligtelser i en situation, hvor Kommissionen har forelagt Rådet forslag, der repræsenterer et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side, selv om disse ikke er blevet vedtaget af Rådet (dom af 5.5.1981, sag 804/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1045, præmis 28).

60 Vedtagelsen af en beslutning, hvorved Kommissionen bemyndiges til at forhandle en multilateral aftale i Fællesskabets navn, markerer imidlertid indledningen til en samordnet fællesskabsaktion på international plan og indebærer som sådan, om ikke en undladelsesforpligtelse for medlemsstaterne, så i det mindste en forpligtelse for medlemsstaterne til at indgå i et tæt samarbejde med fællesskabsinstitutionerne med henblik på at lette Fællesskabet i gennemførelsen af dets opgaver, og at sikre konsekvens og sammenhæng i Fællesskabets handling og internationale repræsentation.

61 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at Storhertugdømmet Luxembourg, efter at Rådet ved afgørelse af 7. december 1992 bemyndigede Kommissionen til at forhandle en aftale i Fællesskabets navn, har forhandlet, indgået, ratificeret og ikraftsat de omtvistede bilaterale aftaler uden at have samarbejdet med eller rådført sig med Kommissionen. Ved at handle på denne måde har denne medlemsstat bragt gennemførelsen af Fællesskabets opgave samt virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare.

62 Forpligtelsen til at rådføre sig med Kommissionen gjorde sig så meget desto mere gældende som Rådet og Kommissionen med hensyn til proceduren for forhandlingerne af denne aftale var enige om at anvende adfærdsreglerne i den gentleman's agreement, der var vedlagt som bilag til forhandlingsdirektiverne af 7. december 1992, der fastsatte et tæt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne. I denne forbindelse bestemmes det i afsnit II, punkt 3, litra d), i denne gentleman's agreement, at »Kommissionen udtaler sig under forhandlingerne på Fællesskabets vegne, og medlemsstaternes repræsentanter tager kun ordet, såfremt Kommissionen beder dem om det«, og at »medlemsstaternes repræsentant [afholder] sig fra enhver handling, der kan hindre Kommissionen i at udføre sine opgaver på korrekt vis«.

63 Selv om det, som anført af den luxembourgske regering, er muligt, at forhandlingerne vedrørende aftalen med Den Tjekkoslovakiske Republik blev indledt før Rådets afgørelse af 7. december 1992, forholder det sig ikke desto mindre således, at alle de omtvistede bilaterale aftaler er blevet undertegnet og ratificeret efter denne dato.

64 Det fremgår desuden på ingen måde af sagen, at Rådets beslutning af 8. april 1994 udgør nye forhandlingsdirektiver, der erstatter direktiverne af 7. december 1992. Det fremgår blot, at denne beslutning skal præcisere og supplere de direktiver, som Kommissionen blev tildelt i 1992.

65 Endelig kan den omstændighed, som anført af generaladvokaten i punkt 76 i forslaget til afgørelse, at den luxembourgske regering har erklæret sig rede til at opsige de omtvistede bilaterale aftaler efter ikrafttrædelsen af en multilateral aftale,

der binder Fællesskabet, ikke godtgøre, at forpligtelsen til loyalt samarbejde i artikel 10 EF er blevet overholdt.

66 Det følger heraf, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler det i henhold til artikel 10 EF, idet det har forhandlet, indgået, ratificeret og ikraftsat de omtvistede bilaterale aftaler uden at have samarbejdet eller rådført sig med Kommissionen.

67 Det følger heraf, at det andet klagepunkt er begrundet, således som det er anført i den foregående præmis.

Om det tredje klagepunkt vedrørende de omtvistede bilaterale aftalers uforenelighed med forordning nr. 1356/96

Parternes argumenter

68 Kommissionen har med det tredje klagepunkt gjort gældende, at opretholdelsen i de omtvistede bilaterale aftaler efter vedtagelsen af forordning nr. 1356/96 af bestemmelser, der fastsætter en mulighed for fartøjer, der er registreret i tredjelande, til at levere tjenesteydelser ad vandveje mellem Storhertugdømmet Luxembourg og Fællesskabets øvrige medlemsstater, under forudsætning af en særlig tilladelse fra den kompetente myndighed, er uforenelig med nævnte forordnings artikel 1 og 2 samt med forordningens generelle formål.

69 Ved at indrømme Storhertugdømmet Luxembourg retten til ensidigt at tildele adgangsrettigheder — eller i det mindste at forbeholde denne medlemsstat retten til ensidigt at give adgangsrettigheder — vedrørende forbindelser inden for Fællesskabet til transportvirksomheder, der ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i forordning nr. 1356/96, har de omtvistede bilaterale aftaler ensidigt, og uden for Fællesskabets kontrol, ændret arten og rækkevidden af de regler vedrørende fri udveksling inden for Fællesskabet af tjenesteydelser vedrørende transport ad indre vandveje, der er fastlagt i fællesskabsretten. Ifølge Kommissionen er det imidlertid ubestridt, at de polske, rumænske, tjekkiske samt slovakiske transportvirksomheder og skibsfartsvirksomheder, der i henhold til de omtvistede bilaterale aftaler kan få tilladelse til at udføre transport mellem Storhertugdømmet Luxembourg og Fællesskabets øvrige medlemsstater, ikke opfyldte nogen af disse betingelser.

70 Den luxembourgske regering har gjort gældende, at forordning nr. 1356/96 kun regulerer transport ad indre vandveje mellem medlemsstater og kun vedrører Fællesskabets transportvirksomheder, da transportvirksomheder, der er hjemmehørende i tredjelande, enten er udelukket eller henhører under andre fællesskabsbestemmelser.

Domstolens bemærkninger

71 Det bemærkes, at hovedformålet med forordning nr. 1356/96 er at virkeliggøre fri udveksling af tjenesteydelser på området for godstransport og personbefordring ad indre vandveje mellem medlemsstaterne ved at fjerne alle restriktioner over for virksomheder, der yder tjenester på dette område, på grundlag af nationalitet eller som følge af virksomhedens etableringssted.

72 Ifølge artikel 2 i forordning nr. 1356/96 gælder denne ordning om fri udveksling af tjenesteydelser vedrørende godstransport eller personbefordring ad indre vandveje for alle transportvirksomheder, der

— er etableret i en medlemsstat i overensstemmelse med denne medlemsstats lovgivning

— i denne medlemsstat har tilladelse til at udføre international godstransport eller personbefordring ad indre vandveje

— til disse transporter anvender fartøjer, der er beregnet på sejlads ad indre vandveje, og som er registreret i en medlemsstat, eller, såfremt de ikke er registreret, er i besiddelse af en attest for, at fartøjerne hører til en medlemsstats flåde, og

— opfylder betingelserne i artikel 2 i forordning nr. 3921/91, dvs. anvender fartøjer, hvis ejer eller ejere enten er fysiske personer, der har bopæl og er statsborgere i en medlemsstat, eller juridiske personer, som har deres hjemsted i en medlemsstat, og hvoraf flertallet tilhører statsborgere fra medlemsstaterne.

73 Som generaladvokaten har anført i punkt 85 og 86 i forslaget til afgørelse, må det, hvis forordning nr. 1356/96 indfører en ordning for fri udveksling af tjenesteydelser vedrørende transport ad indre vandveje mellem Fællesskabets medlemsstater, der omfatter transportvirksomheder, der er hjemmehørende i en af disse medlemsstater, fastslås, at den ordning, som således er indført ved forordning nr. 1356/96, ikke har til formål eller til følge generelt at hindre transportvirksomheder, der er hjemmehørende i tredjelande, eller fartøjer, der registreret i tredjelande, i at levere tjenesteydelser mellem Fællesskabets medlemsstater.

74 Som generaladvokaten i øvrigt har understreget i punkt 87-89 i forslaget til afgørelse, indfører de omtvistede bilaterale aftaler ikke en ordning med fri udveksling af tjenesteydelser med hensyn til godstransport eller personbefordring ad indre vandveje mellem medlemsstater, til fordel for tjekkiske, polske, slovakiske og rumænske transportvirksomheder, men der indføres alene en mulighed for i strengt afgrænsede tilfælde, der er underlagt et krav om tilladelse fra parternes kompetente myndigheder, at de fartøjer, der er registreret i de berørte tredjelande, kan levere sådanne tjenesteydelser mellem Storhertugdømmet Luxembourg og andre medlemsstater i Fællesskabet.

75 Det følger heraf, at i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, har bestemmelserne i de omtvistede bilaterale aftaler hverken ændret arten eller rækkevidden af bestemmelserne i forordning nr. 1356/96.

76 Under disse omstændigheder bør det tredje klagepunkt forkastes.

77 Henset til ovenstående betragtninger skal det for det første fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 10 EF, idet det har forhandlet, indgået, ratificeret og ikraftsat de omtvistede bilaterale aftaler uden at have samarbejdet eller rådført sig med Kommissionen, og for det andet, at Storhertugdømmet Luxembourg i øvrigt bør frifindes.

Sagens omkostninger

78 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen kun delvis har fået medhold i sine påstande, bør hver part bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 10 EF, idet det uden at have samarbejdet eller rådført sig med Kommissionen har forhandlet, indgået, ratificeret og ikraftsat**

— **aftalen mellem Storhertugdømmet Luxembourgs regering og Den Tjekkoslovakiske Republiks regering om transport ad indre vandveje, undertegnet i Luxembourg den 30. december 1992**

— **aftalen mellem Storhertugdømmet Luxembourgs regering og Rumæniens regering om transport ad indre vandveje, undertegnet i Bukarest den 10. november 1993, og**

— **aftalen mellem Storhertugdømmet Luxembourgs regering og Republikken Polens regering om indlandsskibsfart, undertegnet i Luxembourg den 9. marts 1994.**

2) **I øvrigt frifindes Storhertugdømmet Luxembourg.**

3) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Storhertugdømmet Luxembourg bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter