ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

2 juni 2005 *

In zaak C-266/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 18 juni 2003,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Schmidt en W. Wils als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door S. Schreiner als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), K. Lenaerts, S. von Bahr en K. Schiemann, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 november 2004,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door over

— de overeenkomst tussen de regering van het Groothertogdom Luxemburg en de regering van de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek betreffende het vervoer over de binnenwateren, ondertekend te Luxemburg op 30 december 1992 (*Mémorial* A 1994, blz. 579),

— de overeenkomst tussen de regering van het Groothertogdom Luxemburg en de Roemeense regering betreffende het vervoer over de binnenwateren, ondertekend te Boekarest op 10 november 1993 (*Mémorial* A 1995, blz. 13), en

— de overeenkomst tussen de regering van het Groothertogdom Luxemburg en de regering van de Poolse Republiek betreffende de binnenvaart, ondertekend te Luxemburg op 9 maart 1994 (*Mémorial* A 1995, blz. 1570),

afzonderlijk te onderhandelen, deze overeenkomsten afzonderlijk te sluiten, te ratificeren en in werking te doen treden, en door te weigeren deze op te zeggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 10 EG, verordening (EEG) nr. 3921/91 van de Raad van 16 december 1991 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands goederen- en personenvervoer over de binnenwateren in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 373, blz. 1), en verordening (EG) nr. 1356/96 van de Raad van 8 juli 1996 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor het vervoer van goederen of personen over de binnenwateren, tussen lidstaten, om voor dit vervoer het vrij verrichten van diensten te verzekeren (PB L 175, blz. 7).

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

Het EG-Verdrag

2 Artikel 10 EG luidt als volgt:

„De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak.

Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen."

3 Betreffende het gebied van het vervoer bepaalt artikel 70 EG dat de doelstellingen van het Verdrag door de lidstaten worden nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk beleid.

4 In artikel 71, lid 1, EG heet het:

„Ter uitvoering van artikel 70 stelt de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten;

b) de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn;

c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;

d) alle overige dienstige bepalingen."

5 Op basis van deze laatste bepaling heeft de Raad de verordeningen nrs. 3921/91 en 1356/96 vastgesteld.

Verordening nr. 3921/91

6 Volgens de derde overweging van de considerans ervan, heeft verordening nr. 3921/91 tot doel ervoor te zorgen dat vervoersondernemers in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn, tot binnenlands goederen- en personenvervoer over de binnenwateren worden toegelaten onder dezelfde voorwaarden als die waaraan de betrokken lidstaat haar eigen vervoersondernemers onderwerpt.

7 Daartoe is in artikel 1, eerste alinea, van die verordening vastgesteld, dat met ingang van 1 januari 1993 alle ondernemers in het goederen- of personenvervoer over de binnenwateren in een andere lidstaat dan die waar zij zijn gevestigd, voor rekening van derden binnenlands goederen- of personenvervoer over de binnenwateren, praktijk die „cabotage" wordt genoemd, mogen verrichten, op voorwaarde dat zij in een lidstaat gevestigd zijn overeenkomstig de daar vigerende wetgeving, en, in voorkomend geval, aldaar zijn toegelaten tot het internationale goederen- of personenvervoer over de binnenwateren. De tweede alinea van dit artikel bepaalt dat die ondernemers, indien zij aan deze voorwaarden voldoen, tijdelijk cabotagevervoer mogen verrichten zonder in de betrokken lidstaat een zetel of andere vestiging op te richten.

8 Daarenboven heet het in artikel 2, lid 1, van de verordening dat, om tot verrichten van cabotage te worden toegelaten, vervoersondernemers voor het verrichten van dat vervoer alleen vaartuigen mogen gebruiken waarvan de eigenaar(s) een natuurlijk persoon is (natuurlijke personen zijn) die zijn (hun) woonplaats in een

lidstaat heeft (hebben) en die onderdaan is (zijn) van een lidstaat, of een rechtspersoon (rechtspersonen) die zijn (hun) zetel in een lidstaat heeft (hebben) en voor het grootste gedeelte in handen is (zijn) van onderdanen van de lidstaten.

9 Ten slotte is in artikel 6 van verordening nr. 3921/91 vastgesteld, dat zij de rechten uit hoofde van de Herziene Rijnvaartakte, ondertekend te Mannheim op 17 oktober 1868 (hierna: „Akte van Mannheim"), onverlet laat.

Verordening nr. 1356/96

10 Blijkens de titel en de tweede overweging van de considerans ervan, heeft verordening nr. 1356/96 tot doel het verrichten van diensten op het gebied van goederen- en personenvervoer over de binnenwateren tussen lidstaten vrij te maken door de opheffing van elke beperking ten aanzien van de dienstverrichter op grond van zijn nationaliteit of zijn vestiging in een andere lidstaat dan die waarin de dienst moet worden verricht.

11 De artikelen 1 en 2 van de verordening bepalen dat elke ondernemer van goederen- of personenvervoer over de binnenwateren, zonder discriminatie op grond van zijn nationaliteit of zijn plaats van vestiging, bedoeld vervoer tussen en via de lidstaten mag verrichten. Artikel 2 vermeldt eveneens de daarbij geldende voorwaarden.

12 Volgens artikel 3 van de verordening, „laat [zij] de rechten van vervoerders van derde landen uit hoofde van de Herziene Rijnvaartakte (Akte van Mannheim), van

het Verdrag inzake de scheepvaart op de Donau (Verdrag van Belgrado), alsmede de rechten die voortvloeien uit de internationale verplichtingen van de Europese Gemeenschap, onverlet".

De door het Groothertogdom Luxemburg gesloten bilaterale overeenkomsten

13 De drie in punt 1 van het onderhavige arrest vermelde bilaterale overeenkomsten (hierna: „litigieuze bilaterale overeenkomsten") betreffen het vervoer van goederen of personen over de binnenwateren tussen de verdragspartijen en het gebruik van elkaars binnenwateren.

14 Meer in het bijzonder is daarin vastgesteld dat voor het personen- en goederenvervoer door vaartuigen van één van de verdragspartijen tussen twee havens van de andere partij (cabotage) een bijzondere vergunning moet worden afgegeven door de bevoegde autoriteiten van deze laatste partij, en dat de vaartuigen van een verdragspartij personen- en goederenvervoer kunnen verrichten tussen de havens van de andere partij en die van een derde land (vaart op derde landen) in de door de bevoegde autoriteiten van de betrokken verdragspartijen bepaalde gevallen.

15 De litigieuze bilaterale overeenkomsten zijn door het Groothertogdom Luxemburg respectievelijk bij wet van 10 april 1994, 6 januari 1995 en 24 juli 1995 geratificeerd en zijn op 6 juni 1994, 3 februari en 1 oktober 1995 in werking getreden.

Voorgeschiedenis van het geding en precontentieuze procedure

16 Op 28 juni 1991 heeft de Commissie de Raad een aanbeveling gezonden voor een besluit betreffende de opening van onderhandelingen over de sluiting van een multilaterale overeenkomst tussen de Gemeenschap en derde landen op het gebied van het personen- en goederenvervoer over de binnenwateren.

17 Bij besluit van 7 december 1992 „machtigde de Raad de Commissie te onderhandelen over een [multilaterale] overeenkomst [over de regels die van toepassing zijn op het personen- en goederenvervoer via de binnenwateren] tussen de Europese Economische Gemeenschap en Polen en de staten die partij zijn bij de Donauovereenkomst (Hongarije, Tsjechoslowakije, Roemenië, Bulgarije, de voormalige Sovjet-Unie, het voormalige Joegoslavië en Oostenrijk)".

18 Na dit besluit van de Raad heeft de Commissie, bij brief van 24 april 1993, meerdere lidstaten — waaronder het Groothertogdom Luxemburg — verzocht „niets te ondernemen dat het goede verloop van de communautaire onderhandelingen in gevaar zou kunnen brengen, en, in het bijzonder, reeds geparafeerde of ondertekende overeenkomsten niet te ratificeren en geen nieuwe onderhandelingen op het gebied van de binnenvaart te openen met Centraal- en Oost-Europese landen".

19 Op 8 april 1994 besloot de Raad dat aan de onderhandelingen met de Tsjechische Republiek, de Republiek Hongarije, de Republiek Polen en de Slowaakse Republiek prioriteit moest worden verleend.

20 Van mening dat de Luxemburgse regering, die verder bleef onderhandelen en de parlementaire goedkeuringsprocedure voor de litigieuze bilaterale overeenkomsten had ingeleid, inbreuk had gemaakt op artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG), heeft de Commissie in een nieuwe brief van 12 april 1994 haar verzoek herhaald, en er bij die regering op aangedrongen niet tot uitwisseling van de akten van bekrachtiging over te gaan.

21 De door de Commissie gevoerde multilaterale onderhandelingen resulteerden op 5 augustus 1996 in het paraferen van een ontwerp van multilaterale overeenkomst, op basis waarvan de Commissie op 13 december 1996 de Raad een voorstel heeft overgelegd voor een besluit betreffende de sluiting van de overeenkomst houdende vaststelling van voorwaarden voor het goederen- en personenvervoer over de binnenwateren tussen de Europese Gemeenschap, enerzijds, en de Tsjechische Republiek, de Republiek Polen en de Slowaakse Republiek, anderzijds.

22 Tot op heden is evenwel geen multilaterale overeenkomst tussen de Gemeenschap en de betrokken landen gesloten.

23 Na te hebben vernomen dat de bilaterale overeenkomsten in werking waren getreden, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure van artikel 226 EG ingeleid. Eerst heeft zij het Groothertogdom Luxemburg aangemaand zijn opmerkingen in te dienen, en op 28 februari 2000 bracht zij een met redenen omkleed advies uit, waarbij zij deze lidstaat verzocht de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden na de betekening ervan.

24 Daar de Commissie de situatie nog steeds onbevredigend achtte, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

25 Tot staving van haar beroep voert de Commissie drie grieven aan: schending door het Groothertogdom Luxemburg van de exclusieve externe bevoegdheid van de Gemeenschap in de zin van het arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, „AETR" (22/70, Jurispr. blz. 263); schending van artikel 10 EG, en onverenigbaarheid van de litigieuze bilaterale overeenkomsten met verordening nr. 1356/96.

Eerste grief: schending van de exclusieve externe bevoegdheid van de Gemeenschap

Argumenten van partijen

26 Met haar eerste grief betoogt de Commissie dat het Groothertogdom Luxemburg, door over de litigieuze bilaterale overeenkomsten te onderhandelen, de overeenkomsten te sluiten, te ratificeren en in werking te doen treden, inbreuk heeft gemaakt op de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap in de zin van het reeds aangehaalde arrest AETR. Volgens de Commissie zijn deze overeenkomsten immers in strijd met de door de Gemeenschap bij verordening nr. 3921/91 vastgestelde gemeenschappelijke regels.

27 Meer in het bijzonder is de Commissie van mening dat de litigieuze bilaterale overeenkomsten, nu zij de vervoersondernemers uit de betrokken derde landen middels een bijzondere vergunning het recht verlenen om in Luxemburg

cabotagevervoer te verrichten, in strijd zijn met de gemeenschappelijke regels van verordening nr. 3921/91, die de voorwaarden om in de lidstaten van de Gemeenschap cabotage te verrichten met ingang van 1 januari 1993 volledig harmoniseren. Door zich aldus het recht voor te behouden eenzijdig toegangsrechten toe te kennen aan vervoerders uit derde landen, buiten het communautaire kader, schendt het Groothertogdom Luxemburg de exclusieve externe bevoegdheid van de Gemeenschap.

28 In dat verband voert de Commissie aan dat verordening nr. 3921/91 niet enkel betrekking heeft op communautaire vervoersondernemers, maar ook op vervoerders uit derde landen, aangezien op grond van artikel 6 ervan aan Zwitserse vervoerders toegangsrechten worden toegekend ingevolge de Akte van Mannheim.

29 Volgens de Luxemburgse regering zijn de litigieuze bilaterale overeenkomsten om twee redenen noodzakelijk. Enerzijds moet worden vermeden dat onderscheid wordt gemaakt tussen nationale vervoersondernemers en vervoerders uit andere lidstaten, en anderzijds dient de juridische leemte te worden verholpen die door het ontbreken van een communautaire multilaterale overeenkomst betreffende de binnenvaart is ontstaan in de betrekkingen met de landen van Centraal- en Oost-Europa. Derhalve is de Gemeenschap, in afwachting van de sluiting van een dergelijke overeenkomst, niet gerechtigd de lidstaten te verbieden voorlopig van bilaterale overeenkomsten gebruik te maken.

30 Bovendien heeft verordening nr. 3921/91 enkel betrekking op de lidstaten van de Gemeenschap, en niet op derde landen.

31 Voorts stelt de Luxemburgse regering, dat haar minister van Transport een vergunning dient af te geven vooraleer een in het buitenland gevestigde vervoersonderneming het recht kan verkrijgen om in Luxemburg cabotagevervoer te verrichten, en dat nooit een dergelijke vergunning is afgegeven.

32 Bovendien hebben de litigieuze bilaterale overeenkomsten hun rechtsgeldigheid verloren sedert de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Polen en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie op 1 mei 2004.

33 Ten slotte voert de Luxemburgse regering aan, dat het Groothertogdom Luxemburg bij de instelling van het onderhavige beroep de enige lidstaat was waartegen de Commissie een beroep wegens niet-nakoming had ingesteld, hoewel ook andere lidstaten met derde landen bilaterale overeenkomsten betreffende de binnenvaart hadden gesloten en geratificeerd.

Beoordeling door het Hof

34 Meteen al dient het argument van de Luxemburgse regering te worden verworpen, dat de Commissie slechts één beroep heeft ingesteld terwijl ook andere lidstaten met derde landen bilaterale overeenkomsten betreffende de binnenvaart hebben gesloten.

35 Er zij immers aan herinnerd dat de Commissie binnen het stelsel van artikel 226 EG over een discretionaire bevoegdheid beschikt om een beroep wegens niet-nakoming in te stellen, en het niet aan het Hof staat om te beoordelen, of zij deze bevoegdheid op passende wijze heeft uitgeoefend (arrest van 10 mei 2001, Commissie/Nederland, C-152/98, Jurispr. blz. I-3463, punt 20), en dat een lidstaat zich hoe dan ook niet op schending van het wederkerigheidsbeginsel kan beroepen en geen eventuele verdragsschending door een andere lidstaat kan aanvoeren ter rechtvaardiging van het feit dat hij zelf zijn verplichtingen niet is nagekomen (arresten van 14 februari 1984, Commissie/Duitsland, 325/82, Jurispr. blz. I-777, punt 11, en 13 februari 2003, Commissie/Italië, C-131/01, Jurispr. blz. I-1659, punt 46).

36 Er zij eveneens herinnerd aan de vaste rechtspraak dat de vraag of verplichtingen niet zijn nagekomen, moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie inzonderheid arrest van 11 oktober 2001, Commissie/Oostenrijk, C-110/00, Jurispr. blz. I-7545, punt 13).

37 In de onderhavige zaak verstreek de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn op 28 april 2000, zodat de toetreding tot de Europese Unie van de Tsjechische Republiek, de Republiek Polen en de Slowaakse Republiek voor het onderhavige geschil irrelevant is.

38 Derhalve dient uitspraak te worden gedaan over het bestaan van een exclusieve externe bevoegdheid van de Gemeenschap in de zin van het arrest AETR.

39 Weliswaar kent het EG-Verdrag aan de Gemeenschap niet uitdrukkelijk een externe bevoegdheid toe op het gebied van het vervoer over de binnenwateren, maar de artikelen 71, lid 1, EG en 80, lid 1, EG voorzien op dit gebied wel in een communautaire handelingsbevoegdheid.

40 In de punten 16 tot en met 18 en 22 van het arrest AETR heeft het Hof evenwel geoordeeld dat de communautaire bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten niet alleen voortvloeit uit een uitdrukkelijke toekenning in het Verdrag, maar ook kan voortkomen uit andere verdragsbepalingen en uit handelingen, door de communautaire instellingen in het kader van deze bepalingen verricht. Telkens wanneer de Gemeenschap voor de tenuitvoerlegging van een in het Verdrag voorzien gemeenschappelijk beleid bepalingen heeft vastgesteld, waarbij in enigerlei vorm gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, zijn de lidstaten niet meer gerechtigd om, individueel of zelfs collectief optredend, met derde landen verplichtingen aan te gaan, welke deze regels aantasten. Naargelang deze gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, is immers alleen de Gemeenschap in staat verbintenissen jegens derde staten op zich te nemen en na te komen met werking voor het gehele toepassingsgebied van de communautaire rechtsorde. Naarmate communautaire regels worden vastgesteld om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, mogen de lidstaten buiten het kader van de gemeenschappelijke instellingen geen verbintenissen aangaan, welke genoemde regels zouden kunnen aantasten of aan de draagwijdte hiervan zouden kunnen afdoen.

41 Immers, indien de lidstaten vrij bleven om internationale verbintenissen op zich te nemen die gemeenschappelijke regels aantasten, zouden de met die regels nagestreefde doelstellingen, alsmede de taak van de Gemeenschap en de doelstellingen van het Verdrag in gevaar komen.

42 In zijn arrest van 5 november 2002, Commissie/Luxemburg (C-472/98, Jurispr. blz. I-9741), bracht het Hof de voorwaarden in herinnering waaronder de internationale verbintenissen de draagwijdte van de gemeenschappelijke bepalingen kunnen aantasten of wijzigen, en dus de voorwaarden waaronder de Gemeenschap een exclusieve externe bevoegdheid verkrijgt uit hoofde van de uitoefening van haar interne bevoegdheid.

43 Dit is het geval, wanneer de internationale verbintenissen binnen de werkingssfeer van de gemeenschappelijke regels vallen, of in elk geval binnen een gebied dat reeds grotendeels door dergelijke regels wordt bestreken, zelfs wanneer er geen tegenstrijdigheid bestaat tussen deze verbintenissen en de gemeenschappelijke regels (arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, punt 88).

44 Wanneer de Gemeenschap dus in haar interne wettelijke voorschriften bepalingen heeft opgenomen betreffende de behandeling van onderdanen van derde landen, of wanneer zij haar instellingen uitdrukkelijk de bevoegdheid heeft verleend om met derde landen te onderhandelen, verkrijgt zij een exclusieve externe bevoegdheid op het door die voorschriften bestreken gebied (arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, punt 89).

45 Dit geldt zelfs bij ontstentenis van een bepaling die de gemeenschapsinstellingen uitdrukkelijk machtigt om met derde landen te onderhandelen, wanneer de Gemeenschap een bepaald gebied volledig heeft geharmoniseerd, want de aldus vastgestelde gemeenschappelijke regels zouden kunnen worden aangetast in de zin van het arrest AETR, indien de lidstaten vrij bleven om met derde landen te onderhandelen (arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, punt 90).

46 Blijkens de titel en de artikelen 1 en 2 ervan, is in verordening nr. 3921/91 alleen voor communautaire vervoersondernemers vastgesteld onder welke voorwaarden zij in een lidstaat binnenlands goederen- en personenvervoer over de binnenwateren kunnen verrichten. Die bepalingen hebben immers enkel betrekking op de in een lidstaat gevestigde vervoerders van goederen en personen over de binnenwateren, die vaartuigen gebruiken waarvan de eigenaar(s) een natuurlijk persoon is (natuurlijke personen zijn) die zijn (hun) woonplaats in een lidstaat heeft (hebben) en die onderdaan is (zijn) van een lidstaat, of een rechtspersoon (rechtspersonen) die zijn (hun) zetel in een lidstaat heeft (hebben) en voor het grootste gedeelte in handen is (zijn) van onderdanen van de lidstaten.

47 De verwijzing in artikel 6 van verordening nr. 3921/91 naar de rechten uit hoofde van de Akte van Mannheim doet daaraan niet af, aangezien, zoals de advocaat-generaal in punt 58 van zijn conclusie stelt, de Gemeenschap enkel akte neemt van de voor Zwitserland uit die overeenkomst voortvloeiende rechten.

48 Hieruit volgt dat verordening nr. 3921/91 niet de voorwaarden regelt waaronder niet-communautaire vervoersondernemers in een lidstaat binnenlands goederen- en personenvervoer over de binnenwateren kunnen verrichten.

49 Aangezien de litigieuze bilaterale overeenkomsten niet binnen een gebied vallen dat reeds door verordening nr. 3921/91 wordt bestreken, kunnen zij niet worden geacht om de door de Commissie genoemde reden deze verordening aan te tasten.

50 Bovendien volgt uit het feit zelf, dat verordening nr. 3921/91 niet van toepassing is op binnen de Gemeenschap werkzame vervoersondernemers die in een derde land zijn gevestigd, dat met die verordening geen volledige harmonisatie tot stand is gebracht.

51 Derhalve faalt de stelling van de Commissie, dat de Gemeenschap een exclusieve externe bevoegdheid in de zin van het arrest AETR heeft verkregen op het door de litigieuze bilaterale overeenkomsten geregelde gebied.

52 In die omstandigheden moet de eerste grief worden afgewezen.

Tweede grief: schending van artikel 10 EG

Argumenten van partijen

53 Met haar tweede grief betoogt de Commissie dat het Groothertogdom Luxemburg de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, aangezien deze lidstaat, door over de litigieuze bilaterale overeenkomsten te onderhandelen, deze overeenkomsten te sluiten, te ratificeren en in werking te doen treden, ná het besluit van de Raad van 7 december 1992 tot machtiging van de Commissie om namens de Gemeenschap te onderhandelen over een overeenkomst, de uitvoering van dit besluit in gevaar heeft gebracht. De onderhandelingen van de

Commissie over een overeenkomst namens de Gemeenschap, en later de sluiting ervan door de Raad, zouden immers onvermijdelijk moeilijker verlopen wanneer zij worden doorkruist door initiatieven van een lidstaat. Bovendien wordt de onderhandelingspositie van de Commissie ten aanzien van derde landen verzwakt door het ongecoördineerde optreden van de Commissie en de lidstaten.

54 De Luxemburgse regering voert, naast de in punt 29 van dit arrest reeds vermelde argumenten, aan dat over de litigieuze bilaterale overeenkomsten is onderhandeld vóór 7 december 1992, toen de Raad de Commissie machtiging verleende om namens de Gemeenschap over een multilaterale overeenkomst te onderhandelen.

55 Bovendien vormt het besluit van de Raad van 8 april 1994 in feite een nieuw onderhandelingsmandaat, dat in de plaats kwam van dat van 7 december 1992.

56 Ten slotte benadrukt de Luxemburgse regering dat zij zich bereid heeft verklaard de litigieuze bilaterale overeenkomsten op te zeggen bij de inwerkingtreding van een communautaire multilaterale overeenkomst.

Beoordeling door het Hof

57 Ingevolge artikel 10 EG dienen de lidstaten de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken en zich te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen.

58 Die verplichting tot loyale samenwerking heeft algemene gelding, ongeacht het al dan niet exclusief karakter van de betrokken communautaire bevoegdheid en het eventuele recht van de lidstaten om verplichtingen ten aanzien van derde landen aan te gaan.

59 In dat verband zij herinnerd aan de rechtspraak van het Hof, dat de lidstaten bijzondere positieve en negatieve verplichtingen hebben in een situatie waarin de Commissie bij de Raad voorstellen heeft ingediend, die weliswaar niet zijn aanvaard, maar die toch het uitgangspunt vormen van een gezamenlijke communautaire actie (zie arrest van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk, 804/79, Jurispr. blz. 1045, punt 28).

60 De vaststelling van een besluit tot machtiging van de Commissie om namens de Gemeenschap over een multilaterale overeenkomst te onderhandelen, geeft het begin aan van een gezamenlijke communautaire internationale actie en brengt daarom met zich dat lidstaten, zo zij al niet van optreden dienen af te zien, ten minste de plicht hebben om nauw samen te werken met de gemeenschapsinstellingen, ter vergemakkelijking van de vervulling van de taak van de Gemeenschap en ter verzekering van de eenheid en de samenhang van het internationale optreden en de internationale vertegenwoordiging van de Gemeenschap.

61 In de onderhavige zaak staat vast dat het Groothertogdom Luxemburg ná het besluit van de Raad van 7 december 1992, tot machtiging van de Commissie om namens de Gemeenschap over een multilaterale overeenkomst te onderhandelen, over de litigieuze bilaterale overeenkomsten heeft onderhandeld, en deze overeenkomsten heeft gesloten, geratificeerd en in werking doen treden, zonder samenwerking of overleg met de Commissie. Met deze handelwijze heeft deze lidstaat de vervulling van de taak van de Gemeenschap en de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar gebracht.

62 Overleg met de Commissie was des te meer noodzakelijk omdat de Raad en de Commissie inzake de onderhandelingsprocedure voor die overeenkomst waren overeengekomen de gedragsregels toe te passen van een in bijlage bij het onderhandelingsmandaat van 7 december 1992 gevoegde gentleman's agreement, waarin was voorzien in een nauwe coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten. Dienaangaande bepaalt titel II, punt 3, sub d, van het gentleman's agreement dat „de Commissie tijdens de onderhandelingen namens de Gemeenschap spreekt, en de vertegenwoordigers van de lidstaten slechts het woord nemen als de Commissie hun daarom heeft verzocht", en dat „de vertegenwoordigers van de lidstaten niets doen dat de Commissie kan hinderen bij de uitvoering van haar taak".

63 Dat, zoals de Luxemburgse regering betoogt, de onderhandelingen over de overeenkomst met de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek vóór het besluit van de Raad van 7 december 1992 zijn geopend, neemt niet weg dat de litigieuze bilaterale overeenkomsten daarna zijn ondertekend en geratificeerd.

64 Bovendien wijst niets in de processtukken erop dat het besluit van de Raad van 8 april 1994 een nieuwe onderhandelingsmandaat vormt, dat in de plaats kwam van dat van 7 december 1992. Enkel blijkt dat dit besluit het in 1992 aan de Commissie verleende mandaat heeft gepreciseerd en aangevuld.

65 Ten slotte, zoals de advocaat-generaal in punt 76 van zijn conclusie heeft opgemerkt, toont het feit dat de Luxemburgse regering zich bereid heeft verklaard de litigieuze bilaterale overeenkomsten op te zeggen bij de inwerkingtreding van een multi-

laterale overeenkomst die de Gemeenschap verbindt, niet aan dat de in artikel 10 EG neergelegde verplichting tot loyale samenwerking in acht is genomen.

66 Uit wat voorafgaat volgt dat het Groothertogdom Luxemburg, door over de litigieuze bilaterale overeenkomsten te onderhandelen, en deze overeenkomsten te sluiten, te ratificeren en in werking te doen treden, zonder samenwerking of overleg met de Commissie, de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

67 Voorzover in het vorige punt is aangegeven, is de tweede grief derhalve gegrond.

Derde grief: onverenigbaarheid van de litigieuze bilaterale overeenkomsten met verordening nr. 1356/96

Argumenten van partijen

68 Met haar derde grief betoogt de Commissie dat de handhaving, na de vaststelling van verordening nr. 1356/96, van de bepalingen van de litigieuze bilaterale overeenkomsten waarin is voorzien dat de in de betrokken derde landen ingeschreven vaartuigen, met een bijzondere vergunning van de bevoegde autoriteit, tussen het Groothertogdom Luxemburg en de andere lidstaten van de Gemeenschap vervoersdiensten over de binnenwateren mogen verrichten, onverenigbaar is met de artikelen 1 en 2 van die verordening en met de algemene doelstellingen ervan.

69 Volgens de Commissie wijzigen de litigieuze bilaterale overeenkomsten, waar zij voorzien in de eenzijdige toekenning door het Groothertogdom Luxemburg, of ten minste in het recht tot toekenning, van toegangsrechten tot verbindingen binnen de Gemeenschap aan vervoersondernemers die niet aan de voorwaarden van verordening nr. 1356/96 voldoen, eenzijdig en buiten de Gemeenschap om, de aard en de draagwijdte van de voorschriften inzake de vrijheid van verrichting van intracommunautaire diensten van vervoer over de binnenwateren, zoals die in het gemeenschapsrecht zijn omschreven. Volgens de Commissie staat evenwel vast dat de Poolse, de Roemeense, de Tsjechische en de Slowaakse vervoerders en scheepvaartmaatschappijen, waaraan op grond van de litigieuze bilaterale overeenkomsten een vergunning voor vervoer tussen het Groothertogdom Luxemburg en de andere lidstaten van de Europese Gemeenschap zou kunnen worden afgegeven, aan geen van die voorwaarden voldoen.

70 De Luxemburgse regering voert aan dat verordening nr. 1356/96 het vervoer over de binnenwateren tussen lidstaten regelt en enkel geldt voor communautaire vervoersondernemers, nu de in derde landen gevestigde vervoersondernemers daarvan zijn uitgesloten of onder andere communautaire bepalingen vallen.

Beoordeling door het Hof

71 Er zij aan herinnerd dat de hoofddoelstelling van verordening nr. 1356/96 erin bestaat het verrichten van diensten op het gebied van goederen- en personenvervoer over de binnenwateren tussen de lidstaten vrij te maken door de opheffing van elke beperking of discriminatie ten aanzien van de dienstverrichter op grond van zijn nationaliteit of zijn vestigingsplaats.

72 Volgens artikel 2 van verordening nr. 1356/96 geldt dit stelsel van vrije dienstverrichting op het gebied van goederen- en personenvervoer over de binnenwateren voor elke vervoerder die:

— in een lidstaat is gevestigd overeenkomstig de aldaar geldende wetgeving,

— aldaar is toegelaten tot het internationale goederen- of personenvervoer over de binnenwateren,

— voor het verrichten van dit vervoer binnenvaartuigen gebruikt die in een lidstaat zijn ingeschreven, of anders beschikken over een verklaring dat zij tot de vloot van een lidstaat behoren, en

— voldoet aan de voorwaarden van artikel 2 van verordening nr. 3921/91, en dus vaartuigen gebruikt waarvan de eigenaar(s) een natuurlijk persoon is (natuurlijke personen zijn) die zijn (hun) woonplaats in een lidstaat heeft (hebben) en die onderdaan is (zijn) van een lidstaat, of een rechtspersoon, (rechtspersonen) die zijn (hun) zetel in een lidstaat heeft (hebben) en voor het grootste gedeelte in handen is (zijn) van onderdanen van de lidstaten.

73 Zoals de advocaat-generaal in de punten 85 en 86 van zijn conclusie opmerkt, stelt verordening nr. 1356/96 weliswaar een regeling in voor het vrij verrichten van vervoersdiensten over de binnenwateren tussen de lidstaten van de Gemeenschap, die geldt voor de aldaar gevestigde vervoersondernemers, maar moet worden vastgesteld dat de aldus bij die verordening vastgestelde regeling niet tot doel of tot gevolg heeft dat in derde landen gevestigde vervoerders of aldaar ingeschreven vaartuigen dergelijke diensten tussen lidstaten van de Gemeenschap niet mogen verrichten.

74 Zoals de advocaat-generaal in de punten 87 tot en met 89 van zijn conclusie benadrukt, wordt bij de litigieuze bilaterale overeenkomsten overigens geen regeling voor het vrij verrichten van diensten op het gebied van goederen- en personenvervoer over de binnenwateren tussen lidstaten door Tsjechische, Poolse, Slowaakse en Roemeense vervoerders ingesteld, maar wordt daarin enkel in de mogelijkheid voor in derde landen ingeschreven vaartuigen voorzien om in zeer specifieke gevallen met een vergunning van de bevoegde autoriteiten van de partijen, dergelijke diensten tussen het Groothertogdom Luxemburg en andere lidstaten van de Gemeenschap te verrichten.

75 Anders dan de Commissie stelt, hebben de bepalingen van de litigieuze overeenkomsten dus geen verandering gebracht in de aard of de draagwijdte van de bepalingen van verordening nr. 1356/96.

76 In die omstandigheden moet de derde grief worden afgewezen.

77 Gelet op één en ander moet worden vastgesteld dat het Groothertogdom Luxemburg, door over de litigieuze bilaterale overeenkomsten te onderhandelen, en deze overeenkomsten te sluiten, te ratificeren en in werking te doen treden, zonder samenwerking of overleg met de Commissie, de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, en dient het beroep te worden verworpen voor het overige.

Kosten

78 Volgens artikel 69, lid 3, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie slechts gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, dient elke partij haar eigen kosten te dragen.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) **Het Groothertogdom Luxemburg is de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet nagekomen nu het zonder overleg of samenwerking met de Commissie over de hierna vermelde overeenkomsten heeft onderhandeld en deze overeenkomsten heeft gesloten, geratificeerd en in werking doen treden:**

— **de overeenkomst tussen de regering van het Groothertogdom Luxemburg en de regering van de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek betreffende het vervoer over de binnenwateren, ondertekend te Luxemburg op 30 december 1992,**

— **de overeenkomst tussen de regering van het Groothertogdom Luxemburg en de Roemeense regering betreffende het vervoer over de binnenwateren, ondertekend te Boekarest op 10 november 1993, en**

— **de overeenkomst tussen de regering van het Groothertogdom Luxemburg en de regering van de Poolse Republiek betreffende de binnenvaart, ondertekend te Luxemburg op 9 maart 1994.**

2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

3) **De Commissie van de Europese Gemeenschappen en het Groothertogdom Luxemburg dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen