DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 2 juni 2005 *

I mål C-266/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 18 juni 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Schmidt och W. Wils, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av S. Schreiner, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna R. Silva de Lapuerta (referent), K. Lenaerts, S. von Bahr och K. Schiemann,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 25 november 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG, rådets förordning (EEG) nr 3921/91 av den 16 december 1991 om

villkoren för att transportföretag skall få utföra inrikes transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar i en annan medlemsstat än den där de är hemmahörande (EGT L 373, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 49) och rådets förordning (EG) nr 1356/96 av den 8 juli 1996 om gemensamma bestämmelser för transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstater, i syfte att införa frihet att tillhandahålla sådana transporttjänster (EGT L 175, s. 7) genom att självständigt ha förhandlat, ingått, ratificerat, låtit träda i kraft och vägrat säga upp

— avtalet mellan Storhertigdömet Luxemburgs regering och Tjeckiska och Slovakiska Federativa Republikens regering om transporter på inre vattenvägar, undertecknat i Luxemburg den 30 december 1992 (*Mémorial* A 1994, s. 579),

— avtalet mellan Storhertigdömet Luxemburgs regering och Rumäniens regering om transporter på inre vattenvägar, undertecknat i Bukarest den 10 november 1993 (*Mémorial* A 1995, s. 13), och

— avtalet mellan Storhertigdömet Luxemburgs regering och Republiken Polens regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Luxemburg den 9 mars 1994 (*Mémorial* A 1995, s. 1570).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelserna

Bestämmelserna i EG-fördraget

2 Artikel 10 EG har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås."

3 Vad gäller transportområdet föreskrivs i artikel 70 EG att medlemsstaterna skall uppnå fördragets mål inom ramen för en gemensam transportpolitik.

4 I artikel 71.1 EG föreskrivs följande:

"För att genomföra artikel 70 och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär skall rådet enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén fastställa

a) gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier,

b) de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,

c) åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,

d) alla andra lämpliga bestämmelser."

5 Med stöd av denna sistnämnda bestämmelse har rådet antagit förordningarna nr 3921/91 och nr 1356/96.

Förordning nr 3921/91

6 Enligt det tredje skälet i ingressen till förordning nr 3921/91 är förordningens syfte att transportföretag som inte är etablerade i medlemsstaten skall tillåtas att genomföra nationella transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar på samma villkor som dem som medlemsstaten i fråga föreskriver för sina egna transportföretag.

7 I detta syfte föreskrivs i artikel 1 första stycket i denna förordning att från och med den 1 januari 1993 skall varje transportör av gods eller passagerare på inre vattenvägar tillåtas att utföra nationella transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar i yrkesmässig trafik i en medlemsstat där transportföretaget inte är etablerat, så kallat cabotage, under förutsättning att transportföretaget är etablerat i en medlemsstat i enlighet med dess lagstiftning och, där så är tillämpligt, transportföretaget är berättigat att där utföra internationella transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar. I andra stycket i denna artikel föreskrivs att om transportföretaget uppfyller dessa villkor får det temporärt utföra cabotage i ifrågavarande medlemsstat utan att ha säte eller driftställe där.

8 Vidare föreskrivs i artikel 2.1 i samma förordning att, för att ett transportföretag skall tillåtas utföra cabotage, får för detta ändamål endast användas fartyg vars ägare är fysiska personer som är bosatta i en medlemsstat och som är medborgare i en

medlemsstat, eller juridiska personer som har sitt säte i en medlemsstat och som till övervägande del ägs av medborgare i en medlemsstat.

9 Slutligen skall, enligt artikel 6 i förordning nr 3921/91, bestämmelserna i förordningen inte påverka de rättigheter som existerar enligt den reviderade konventionen om sjöfarten på Rhen, undertecknad i Mannheim den 17 oktober 1868 (nedan kallad Mannheimkonventionen).

Förordning nr 1356/96

10 Såsom följer av dess titel och andra skälet i dess ingress är syftet med förordning nr 1356/96 att införa frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstater genom att för den som tillhandahåller tjänsterna avskaffa alla restriktioner som beror på hans nationalitet eller på att han är etablerad i en annan medlemsstat än den där tjänsten skall tillhandahållas.

11 I artiklarna 1 och 2 i denna förordning föreskrivs att varje transportföretag som transporterar gods eller passagerare på inre vattenvägar skall ha rätt att utföra transporter mellan medlemsstater och på transitering genom dem, utan diskriminering på grund av nationalitet eller etableringsort. I nämnda artikel 2 anges även de villkor som gäller för denna rätt.

12 Enligt artikel 3 i samma förordning skall bestämmelserna däri "inte påverka de rättigheter för transportföretag från tredjeland som fastställs genom den reviderade

konventionen om sjöfarten på Rhen (Mannheimkonventionen), konventionen om sjöfarten på Donau (Belgradkonventionen) eller de rättigheter som följer av Europeiska gemenskapens internationella åtaganden".

De bilaterala avtal som Storhertigdömet Luxemburg ingått

13 De tre bilaterala avtal som anges i punkt 1 i förevarande dom (nedan kallade de omtvistade bilaterala avtalen) innehåller bestämmelser om transporter av passagerare och gods på inre vattenvägar mellan de avtalsslutande parterna och om deras rätt att använda varandras inre vattenvägar.

14 I avtalen föreskrivs bland annat att det för transporter av passagerare eller gods med fartyg från en av de avtalsslutande staterna mellan två hamnar i den andra avtalsslutande staten (cabotage) krävs ett särskilt tillstånd från de behöriga myndigheterna i den sistnämnda staten. Vidare föreskrivs att fartyg från en avtalsslutande stat kan utföra transporter av passagerare eller gods mellan den andra avtalsslutande statens hamnar och hamnar i en tredjestat (trafik med tredjestater) i de fall som bestäms av de behöriga myndigheterna i de berörda avtalsslutande staterna.

15 Storhertigdömet Luxemburg ratificerade avtalen genom lagar av den 10 april 1994, av den 6 januari 1995 respektive av den 24 juli 1995, och de trädde i kraft den 6 juni 1994, den 3 februari respektive den 1 oktober 1995.

Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet

16 Den 28 juni 1991 tillställde kommissionen rådet en rekommendation till beslut om att förhandlingar skulle inledas om ett multilateralt avtal mellan gemenskapen och tredjeländer på området för transport av passagerare och gods på inre vattenvägar.

17 Genom beslut av den 7 december 1992 bemyndigade rådet "kommissionen att förhandla om ett multilateralt avtal om vilka bestämmelser som skall tillämpas på flodtransport av passagerare och gods mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen, å ena sidan, och Polen och de stater som är parter i Donaukonventionen (Ungern, Tjeckoslovakien, Rumänien, Bulgarien, före detta Sovjetunionen, före detta Jugoslavien och Österrike), å andra sidan".

18 Efter rådets beslut av den 7 december 1992 anmodade kommissionen, genom skrivelse av den 24 april 1993, flera medlemsstater, däribland Storhertigdömet Luxemburg, att "avhålla sig från alla initiativ som kan skada de pågående förhandlingar som inletts på gemenskapsnivå och särskilt avstå från att ratificera redan paraferade eller undertecknade avtal och från att inleda nya förhandlingar med länder i Central- och Östeuropa på området för sjöfart på inre vattenvägar".

19 Den 8 april 1994 beslutade rådet att förhandlingarna med Republiken Tjeckien, Republiken Ungern, Republiken Polen och Republiken Slovakien skulle prioriteras.

20 Kommissionen ansåg att den luxemburgska regeringen hade åsidosatt bestämmelserna i artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) genom att fortsätta förhandlingarna om de omtvistade bilaterala avtalen och påbörja förfarandet för att underställa avtalen parlamentets godkännande. I en ny skrivelse av den 12 april 1994 upprepade kommissionen därför sin anmodan och ålade nämnda regering att inte fortgå med utväxling av ratifikationsinstrument.

21 De multilaterala förhandlingar som kommissionen lett utmynnade den 5 augusti 1996 i att ett förslag till multilateralt avtal paraferades. Med stöd därav lade kommissionen den 13 december 1996 fram ett förslag till rådets beslut om slutande av avtalet om villkor för transport av gods och passagerare på inre vattenvägar mellan Europeiska gemenskapen, å ena sidan, och Tjeckien, Polen och Slovakien, å andra sidan.

22 Gemenskapen har emellertid, ännu denna dag, inte ingått något multilateralt avtal med de berörda länderna.

23 Sedan kommissionen fått kännedom om att de bilaterala avtalen trätt i kraft, inledde den ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG. Efter det att kommissionen hade anmodat Storhertigdömet Luxemburg att inkomma med yttrande, riktade den den 28 februari 2000 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detsamma.

24 Kommissionen ansåg att situationen alltjämt var otillfredsställande och beslöt därför att väcka förevarande talan.

Talan

25 Kommissionen har till stöd för sin talan åberopat tre anmärkningar. Den har för det första anmärkt att Storhertigdömet Luxemburg har åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet i den mening som avses i dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, det så kallade AETR-målet (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551). Den har för det andra åberopat att artikel 10 EG har åsidosatts. Den har för det tredje hävdat att de omtvistade bilaterala avtalen är oförenliga med förordning nr 1356/96.

Den första anmärkningen: Åsidosättande av gemenskapens exklusiva externa behörighet

Parternas argument

26 Som första anmärkning har kommissionen hävdat att Storhertigdömet Luxemburg har åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet i den mening som avses i domen i det ovannämnda AETR-målet, genom att förhandla, ingå, ratificera och låta de omtvistade bilaterala avtalen träda i kraft. Dessa avtal påverkar nämligen de gemensamma bestämmelser som gemenskapen antagit genom förordning nr 3921/91.

27 Kommissionen anser att de omtvistade bilaterala avtalen, vilka gör det möjligt för transportföretag från berörda tredjeländer att genom ett speciellt tillstånd få tillträde till cabotage i Luxemburg, påverkar de gemensamma bestämmelserna i förordning

nr 3921/91 eftersom dessa innebär en fullständig harmonisering från och med den 1 januari 1993 av villkoren för att få utföra cabotage i gemenskapens medlemsstater. Storhertigdömet Luxemburg har således åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet genom att förbehålla sig rätten att unilateralt bevilja transportföretag från tredjeländer rätt att få tillträde till cabotage utanför gemenskapens ram.

28 Kommissionen har i detta hänseende gjort gällande att förordning nr 3921/91 inte endast avser gemenskapens transportföretag utan även transportföretag i tredjeländer, eftersom schweiziska transportföretag enligt artikel 6 däri ges tillträdesrätt med stöd av Mannheimkonventionen.

29 Enligt den luxemburgska regeringen var det nödvändigt att ingå de omtvistade bilaterala avtalen av två skäl. Dels skulle diskriminering undvikas mellan nationella transportföretag och transportföretag från andra medlemsstater, dels var det nödvändigt att åtgärda den situation av rättsligt vakuum som uppstått vad gäller relationerna med central- och östeuropeiska länder på grund av att det på gemenskapsnivå inte fanns något multilateralt avtal om flodfart. Gemenskapen har inte rätt att, i avvaktan på att ett sådant avtal ingås, förbjuda sina medlemsstater att förse sig med provisoriska bilaterala instrument.

30 Vidare gäller förordning nr 3921/91 endast gemenskapens medlemsstater, inte tredjeländer.

31 Den luxemburgska regeringen har även angett att för att transportföretag som inte är hemmahörande i Luxemburg skall ha rätt till cabotage där måste tillstånd erhållas av den luxemburgska transportministern och att något sådant tillstånd aldrig har utfärdats.

32 Från och med den 1 maj 2004, vid vilket datum Republiken Tjeckien, Republiken Polen och Republiken Slovakien anslöt sig till Europeiska unionen, har de omtvistade bilaterala avtalen dessutom förlorat all rättslig betydelse.

33 Den luxemburgska regeringen har slutligen gjort gällande att vid den tidpunkt då förevarande talan väcktes var Storhertigdömet Luxemburg den enda medlemsstat som kommissionen hade väckt talan om fördragsbrott mot, trots att andra medlemsstater också hade ingått och ratificerat bilaterala avtal med tredjestater i fråga om flodfart.

Domstolens bedömning

34 Vad gäller den luxemburgska regeringens argument att kommissionen bara väckt en enda talan trots att andra medlemsstater ingått bilaterala avtal med tredjestater i fråga om flodfart, finner domstolen att det argumentet utan vidare kan bortses från.

35 Domstolen erinrar om att kommissionen, inom ramen för det system som inrättats genom artikel 226 EG, har befogenhet att företa skönsmässig bedömning när det gäller att väcka talan om fördragsbrott, och det ankommer inte på domstolen att bedöma huruvida kommissionen utövar denna befogenhet på ett lämpligt sätt (dom av den 10 maj 2001 i mål C-152/98, kommissionen mot Nederländerna, REG 2001, s. I-3463, punkt 20) och den erinrar om att en medlemsstat under alla förhållanden inte kan åberopa ömsesidighetsprincipen och göra gällande en annan medlemsstats eventuella fördragsbrott för att rättfärdiga sitt eget fördragsbrott (dom av den 14 februari 1984 i mål 325/82, kommissionen mot Tyskland, REG 1984, s. I-777, punkt 11, och av den 13 februari 2003 i mål C-131/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-1659, punkt 46).

36 Domstolen erinrar också om att förekomsten av ett fördragsbrott enligt fast rättspraxis skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 11 oktober 2001 i mål C-110/00, kommissionen mot Österrike, REG 2001, s. I-7545, punkt 13).

37 I förevarande fall löpte den tidsfrist som föreskrevs i det motiverade yttrandet ut den 28 april 2000, varför Republiken Tjeckiens, Republiken Polens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen saknar betydelse för förevarande mål.

38 Domstolen skall följaktligen pröva om det, såsom hävdats, föreligger exklusiv extern behörighet för gemenskapen i den mening som avses i domen i det ovannämnda AETR-målet.

39 Även om gemenskapen genom EG-fördraget inte uttryckligen ges extern behörighet i fråga om transport på inre vattenvägar, föreskrivs det inte desto mindre i artiklarna 71.1 EG och 80.1 EG att gemenskapen är behörig att vidta åtgärder på detta område.

40 I punkterna 16–18 och 22 i domen i det ovannämnda AETR-målet fann domstolen följande. Gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal följer inte enbart av en uttrycklig tilldelning i fördraget, utan kan även följa av andra bestämmelser i fördraget och av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner inom ramen för dessa bestämmelser. I synnerhet när gemenskapen har antagit gemensamma regler — oavsett form — för genomförandet av en i fördraget föreskriven gemensam politik, skall medlemsstaterna inte längre anses ha rätt att vare sig individuellt eller ens gemensamt ingå avtal med tredjeland om förpliktelser som kan inverka på dessa bestämmelser. Allteftersom de gemensamma bestämmelserna införs är det gemenskapen ensam som, med verkan för hela tillämpningsområdet för gemenskapens rättsordning, kan åta sig och genomföra avtalsförpliktelser i förhållande till tredjeland. Så snart som gemenskapen har antagit regler för förverkligandet av fördragets mål, kan medlemsstaterna inte utanför ramen för de gemensamma institutionerna åta sig förpliktelser som kan inverka på nämnda regler eller ändra deras räckvidd.

41 Om medlemsstaterna hade rätt att ingå internationella överenskommelser som påverkade de gemensamma bestämmelserna skulle såväl genomförandet av det mål som eftersträvas genom dessa bestämmelser som genomförandet av gemenskapens uppgift och av fördragets mål äventyras.

42 Domstolen har i sin dom av den 5 november 2002 i mål C-472/98, kommissionen mot Luxemburg (REG 2002, s. I-9741), erinrat om under vilka omständigheter internationella åtaganden kan inverka på eller ändra de gemensamma bestämmelsernas räckvidd och därmed under vilka omständigheter gemenskapen får exklusiv extern behörighet genom att utöva sin interna behörighet.

43 Så är fallet när de internationella åtagandena omfattas av tillämpningsområdet för de gemensamma bestämmelserna eller i vart fall av ett område som redan i stor utsträckning regleras av sådana bestämmelser, även om åtagandena inte står i motsats till de gemensamma bestämmelserna (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 88).

44 När gemenskapen i sina interna rättsakter har infört bestämmelser om hur medborgare från tredjeländer skall behandlas eller när den uttryckligen har tilldelat gemenskapsinstitutionerna en behörighet att förhandla med tredjeländer erhåller den sålunda en exklusiv extern behörighet på det område som omfattas av dessa rättsakter (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 89).

45 Detta gäller också — även i avsaknad av uttryckliga bestämmelser som ger gemenskapsinstitutionerna befogenhet att förhandla med tredjeländer — när gemenskapen har genomfört en fullständig harmonisering på ett visst område, eftersom det, i den mening som avses i domen i det ovannämnda AETR-målet, skulle kunna inverka på de gemensamma regler som sålunda antagits, om medlemsstaterna behöll friheten att förhandla med tredjeländer (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 90).

46 Såsom följer av dess titel liksom av artiklarna 1 och 2 fastställs i förordning nr 3921/91 villkoren för att transportföretag skall få utföra inrikes transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar i en medlemsstat endast vad gäller gemenskapens transportföretag. Dessa bestämmelser avser nämligen endast transportörer av gods eller passagerare på inre vattenvägar som är etablerade i en medlemsstat och som använder fartyg vars ägare antingen är fysiska personer som är bosatta i en medlemsstat och som är medborgare i en medlemsstat eller juridiska personer som har sitt säte i en medlemsstat och som till övervägande del ägs av medborgare i en medlemsstat.

47 Den hänvisning till rättigheter som existerar enligt Mannheimkonventionen som finns i artikel 6 i förordning nr 3921/91 föranleder inte någon annan bedömning. Såsom generaladvokaten angett i punkt 58 i sitt förslag till avgörande har gemenskapen genom denna bestämmelse endast beaktat de rättigheter som Schweiz har enligt den konventionen.

48 Härav följer att villkoren för att transportföretag som inte är hemmahörande i gemenskapen skall få utföra inrikes transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar i en medlemsstat inte regleras i förordning nr 3921/91.

49 Eftersom de omtvistade bilaterala avtalen inte rör ett område som redan täcks av förordning nr 3921/91, kan de inte anses inverka på det av de skäl som kommissionen anfört.

50 Den omständigheten att situationen för transportföretag som är etablerade i tredjeländer och som är verksamma inom gemenskapen inte regleras genom förordning nr 3921/91 visar dessutom att den harmonisering som skett genom den förordningen inte är fullständig.

51 Kommissionen saknar således fog för att hävda att gemenskapen har förvärvat exklusiv extern behörighet, i den mening som avses i domen i det ovannämnda AETR-målet, på det område som regleras av de omtvistade bilaterala avtalen.

52 Talan kan, mot denna bakgrund, inte bifallas vad gäller den första anmärkningen.

Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 10 EG

Parternas argument

53 Som andra anmärkning har kommissionen hävdat att Storhertigdömet Luxemburg inte har iakttagit sina skyldigheter enligt artikel 10 EG. Genom att förhandla, ingå, ratificera och låta de omtvistade bilaterala avtalen träda i kraft efter det att rådet den 7 december 1992 beslutat att bemyndiga kommissionen att förhandla om ett avtal på gemenskapens vägnar, har denna medlemsstat nämligen äventyrat genomförandet av detta beslut. Kommissionens arbete med att förhandla om ett avtal på

gemenskapens vägnar samt rådets senare ingående av ett sådant avtal försvåras oundvikligen av mellankommande individuella initiativ från en medlemsstats sida. Gemenskapens förhandlingsposition försvagas också i förhållande till tredjeländer i och med att gemenskapen och dess medlemsstater agerar var för sig.

54 Utöver de argument som redan redovisats i punkt 30 i denna dom har den luxemburgska regeringen gjort gällande att de omtvistade bilaterala avtalen förhandlades fram före den 7 december 1992, det vill säga den dag då rådet bemyndigade kommissionen att förhandla om ett multilateralt avtal på gemenskapens vägnar.

55 Vidare utgör rådets beslut av den 8 april 1994 i realiteten ett nytt förhandlingsmandat som ersatte mandatet av den 7 december 1992.

56 Den luxemburgska regeringen har slutligen framhållit att den är beredd att säga upp de omtvistade bilaterala avtalen så snart ett multilateralt avtal på gemenskapsnivå trätt i kraft.

Domstolens bedömning

57 Genom artikel 10 EG åläggs medlemsstaterna att underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

58 Denna skyldighet att lojalt samarbeta är allmänt tillämplig och är inte beroende av huruvida den berörda gemenskapsbehörigheten är av exklusiv karaktär eller av medlemsstaternas eventuella rätt att avtala om skyldigheter i förhållande till tredjeländer.

59 Domstolen erinrar härvid om att den redan har slagit fast att medlemsstaterna har särskilda skyldigheter att handla och avstå från att handla i en situation där kommissionen har lagt fram förslag för rådet som, även om de inte antagits av detta, bildar utgångspunkten för en samlad gemenskapsåtgärd (se dom av den 5 maj 1981 i mål 804/79, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1981, s. I-1045, punkt 28; svensk specialutgåva, volym 6, s. 79).

60 Att ett beslut fattats genom vilket kommissionen bemyndigats att förhandla om ett multilateralt avtal på gemenskapens vägnar utgör inledningen till en samlad gemenskapsåtgärd på det internationella planet och innebär, om än inte en skyldighet för medlemstaterna att avstå från att handla, åtminstone en skyldighet för medlemsstaterna att nära samarbeta med gemenskapsinstitutionerna för att underlätta fullgörandet av gemenskapens uppgifter och säkerställa enhetlighet och konsekvens i gemenskapens internationella agerande och internationella representation.

61 I förevarande fall är det ostridigt att Storhertigdömet Luxemburg, efter det att rådet genom beslut av den 7 december 1992 bemyndigat kommissionen att förhandla om ett multilateralt avtal på gemenskapens vägnar, har förhandlat, ingått, ratificerat och låtit de omtvistade bilaterala avtalen träda ikraft utan att samarbeta eller samråda med kommissionen. Genom detta agerande har medlemsstaten äventyrat fullgörandet av gemenskapens uppgifter och förverkligandet av fördragets mål.

62 Skyldigheten att rådgöra med kommissionen gjorde sig i än högre grad gällande eftersom rådet och kommissionen, vad gäller förfarandet för att förhandla om detta avtal, kommit överens om att tillämpa de uppförandebestämmelser som finns i ett gentleman's agreement, som lagts som bilaga till förhandlingsmandatet av den 7 december 1992 och där det föreskrevs ett nära samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna. I avdelning II punkt 3 d i detta gentleman's agreement föreskrivs att "vid förhandlingarna talar kommissionen på gemenskapens vägnar och medlemsstaternas representanter skall endast ingripa på kommissionens begäran" och att "medlemsstaternas representanter skall avstå från varje agerande som kan inverka på genomförandet av kommissionens uppgifter".

63 Det är visserligen möjligt att, såsom den luxemburgska regeringen hävdat, förhandlingarna om avtalet med Tjeckiska och Slovakiska Federativa Republiken hade inletts före rådets beslut av den 7 december 1992. De omtvistade bilaterala avtalen har dock samtliga inte desto mindre undertecknats och ratificerats efter det datumet.

64 Vidare framgår det på intet sätt av handlingarna i målet att rådets beslut av den 8 april 1994 utgör ett nytt förhandlingsmandat som ersatte mandatet av den 7 december 1992. Det framgår endast att detta beslut preciserade och kompletterade det mandat som kommissionen hade getts år 1992.

65 Såsom generaladvokaten angett i punkt 76 i sitt förslag till avgörande innebär slutligen den omständigheten att den luxemburgska regeringen förklarat sig beredd att säga upp de omtvistade bilaterala avtalen så snart ett multilateralt avtal som

binder gemenskapen trätt i kraft inte att den skyldighet att lojalt samarbeta som föreskrivs i artikel 10 EG har iakttagits.

66 Av vad anförts följer att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att förhandla, ingå, ratificera och låta de omtvistade bilaterala avtalen träda ikraft utan att samarbeta eller samråda med kommissionen.

67 Härav följer att talan skall bifallas vad gäller den andra anmärkningen på det sätt som angetts i föregående punkt.

Den tredje anmärkningen: De omtvistade bilaterala avtalen är oförenliga med förordning nr 1356/96

Parternas argument

68 Som tredje anmärkning har kommissionen hävdat att det är oförenligt med artiklarna 1 och 2 i förordning nr 1356/96 och de allmänna syftena med denna att, efter det att förordningen antagits, bibehålla de bestämmelser i de omtvistade bilaterala avtalen enligt vilka det är möjligt för fartyg registrerade i de berörda tredjeländerna att tillhandahålla transporttjänster på inre vattenvägar mellan Storhertigdömet Luxemburg och andra medlemsstater i gemenskapen, förutsatt att de har ett särskilt tillstånd från den behöriga myndigheten.

69 De omtvistade bilaterala avtalen innebär att Storhertigdömet Luxemburg unilateralt kan bevilja rätt till tillträde till förbindelser inom gemenskapen, eller åtminstone att det förbehålls rätten att unilateralt bevilja sådan rätt, för transportföretag som inte uppfyller de villkor som föreskrivs i förordning nr 1356/96. Avtalen ändrar därför, på ett unilateralt sätt och utom gemenskapens kontroll, beskaffenheten och räckvidden av bestämmelserna om frihet att tillhandahålla transporttjänster på inre vattenvägar inom gemenskapen såsom de definieras i gemenskapsrätten. Enligt kommissionen är det klarlagt att de polska, rumänska, tjeckiska och slovakiska transportföretag och rederier som, med tillämpning av de omtvistade bilaterala avtalen, kan tillåtas att utföra transporttjänster mellan Storhertigdömet Luxemburg och andra medlemsstater i gemenskapen inte uppfyller något av dessa villkor.

70 Den luxemburgska regeringen har gjort gällande att förordning nr 1356/96 reglerar transporter på inre vattenvägar mellan medlemsstaterna och endast gäller gemenskapens transportföretag. Transportföretag etablerade i tredjeländer är uteslutna eller omfattas av andra gemenskapsbestämmelser.

Domstolens bedömning

71 Domstolen erinrar om att huvudsyftet med förordning nr 1356/96 är att införa frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstater genom att för den som tillhandahåller tjänsterna avskaffa alla restriktioner eller all diskriminering som beror på hans nationalitet eller på hans etableringsort.

72 Enligt artikel 2 i förordning nr 1356/96 gäller denna frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar till förmån för varje transportföretag som

— är etablerat i en medlemsstat i enlighet med denna medlemsstats lagstiftning,

— i den medlemsstaten har rätt att utföra internationell transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar,

— för sådan transport använder fartyg som är avsedda för transport på inre vattenvägar och som är registrerade i en medlemsstat, eller, vid avsaknad av sådan registrering, omfattas av ett intyg att fartyget ingår i en medlemsstats handelsflotta, och

— uppfyller de krav som anges i artikel 2 i förordning nr 3921/91, det vill säga använder fartyg vars ägare är fysiska personer som är bosatta i en medlemsstat och som är medborgare i en medlemsstat, eller juridiska personer som har sitt säte i en medlemsstat och som till övervägande del ägs av medborgare i en medlemsstat.

73 Såsom generaladvokaten anfört i punkterna 85 och 86 i sitt förslag till avgörande har det genom förordning nr 1356/96 visserligen införts ett system för frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport på inre vattenvägar mellan gemenskapens medlemsstater till förmån för transportföretag etablerade i dessa stater, men det system som därigenom införts genom förordning nr 1356/96 har inte till syfte eller som verkan att transportföretag som är etablerade i tredjeländer eller fartyg som är registrerade i dessa skall förhindras att utföra sådana tjänster mellan gemenskapens medlemsstater.

74 Genom de omtvistade bilaterala avtalen införs inte heller, såsom generaladvokaten framhållit i punkterna 87–89 i sitt förslag till avgörande, något system för frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstaterna till förmån för tjeckiska, polska, slovakiska och rumänska transportföretag. I avtalen föreskrivs endast en möjlighet för fartyg som är registrerade i de berörda tredjeländerna att, i strikt definierade fall och efter det att tillstånd har beviljats av parternas behöriga myndigheter, utföra sådana tjänster mellan Storhertigdömet Luxemburg och andra medlemsstater i gemenskapen.

75 Härav följer att de omtvistade bilaterala avtalen, i motsats till vad kommissionen hävdat, har ändrat varken beskaffenheten eller räckvidden av bestämmelserna i förordning nr 1356/96.

76 Talan kan, mot denna bakgrund, inte bifallas vad gäller den tredje anmärkningen.

77 På grund av det anförda finner domstolen följande. Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att förhandla, ingå, ratificera och låta de omtvistade bilaterala avtalen träda ikraft utan att samarbeta eller samråda med kommissionen. Talan skall ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

78 I artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna föreskrivs att domstolen kan besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionens talan endast delvis har bifallits, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar domstolen (första avdelningen) följande dom:

1) Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att — utan att samarbeta eller samråda med kommissionen — förhandla, ingå, ratificera och låta följande avtal träda i kraft:

— Avtalet mellan Storhertigdömet Luxemburgs regering och Tjeckiska och Slovakiska Federativa Republikens regering om transporter på inre vattenvägar, undertecknat i Luxemburg den 30 december 1992.

— **Avtalet mellan Storhertigdömet Luxemburgs regering och Rumäniens regering om transporter på inre vattenvägar, undertecknat i Bukarest den 10 november 1993.**

— **Avtalet mellan Storhertigdömet Luxemburgs regering och Republiken Polens regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Luxemburg den 9 mars 1994.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Europeiska gemenskapernas kommission och Storhertigdömet Luxemburg skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter