ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PHILIPPE LÉGER
της 25ης Νοεμβρίου 2004 [1]

1 Με την παρούσα προσφυγή η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ, από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3921/91 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1991, για τον καθορισμό των όρων αποδοχής των μεταφορέων των μη εγκατεστημένων σε κράτος μέλος στις εθνικές πλωτές του μεταφορές επιβατών ή εμπορευμάτων [2], και, τέλος, από τον κανονισμό (ΕΚ) 1356/96 του Συμβουλίου, της 8ης Ιουλίου 1996, σχετικά με τους κοινούς κανόνες που εφαρμόζονται στις μεταφορές εμπορευμάτων ή προσώπων μέσω εσωτερικών πλωτών οδών μεταξύ των κρατών μελών, ενόψει της καθιέρωσης στις μεταφορές αυτές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [3].

2. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή προσάπτει στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου τη μονομερή διαπραγμάτευση, σύναψη, κύρωση και θέση σε ισχύ διμερών συμφωνιών στον τομέα της ποτάμιας ναυσιπλοΐας με την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Τσεχίας και της Σλοβακίας, τη Ρουμανία και την Πολωνία, καθώς και την άρνησή του να καταγγείλει τις εν λόγω συμφωνίες.

3. Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου αμφισβητεί επί της ουσίας την παράβαση, μολονότι εκδήλωσε την πρόθεση να καταγγείλει τις επίμαχες διμερείς συμφωνίες.

4. Όπως θα διαπιστωθεί, η παρούσα υπόθεση αποτελεί προέκταση, στο πεδίο των μεταφορών διά πλωτής οδού, των αποφάσεων που εξέδωσε το Δικαστήριο επί των καλούμενων «open skies» [4] υποθέσεων, οι οποίες αφορούσαν διμερείς συμφωνίες που συνήψαν διάφορα κράτη μέλη με τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής στον τομέα των αερομεταφορών.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ L 373, σ. 1.

3 — ΕΕ L 175, σ. 7.

4 — Αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, C-466/98, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 2002, σ. I-9427)· C-467/98, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 2002, σ. I-9519)· C-468/98, Επιτροπή κατά Σουηδίας (Συλλογή 2002, σ. I-9575)· C-469/98, Επιτροπή κατά Φινλανδίας (Συλλογή 2002, σ. I-9627)· C-471/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2002, σ. I-9681)· C-472/98, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 2002, σ. I-9741)· C-475/98, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2002, σ. I-9797), και C-476/98, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2002, σ. I-9855).

I — Το νομικό πλαίσιο

Α — *Το κοινοτικό δίκαιο*

1) Το άρθρο 10 ΕΚ

5. Κατά το άρθρο αυτό:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της.

Απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης»

2) Οι κοινοτικοί κανόνες στον τομέα των μεταφορών διά πλωτής οδού

6. Ο τίτλος V της Συνθήκης ΕΚ είναι αφιερωμένος στις μεταφορές. Ειδικότερα, το άρθρο 70 ΕΚ ορίζει ότι, στον τομέα αυτόν, «[τα] κράτη μέλη επιδιώκουν τους στόχους της Συνθήκης [...] στο πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών».

7. Για την εφαρμογή της κοινής αυτής πολιτικής, το άρθρο 71, παράγραφος 1, ΕΚ ορίζει ότι «το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, θεσπίζει:

α) κοινούς κανόνες εφαρμοστέους στις διεθνείς μεταφορές που εκτελούνται από ή προς την επικράτεια ενός κράτους μέλους ή που διέρχονται από την επικράτεια ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών·

β) τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό·

γ) μέτρα για τη βελτίωση της ασφάλειας των μεταφορών·

δ) κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη».

8. Το άρθρο 80, παράγραφος 1, ΕΚ διευκρινίζει ότι «[ο]ι διατάξεις του παρόντος τίτλου εφαρμόζονται στις σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές».

9. Η κοινοτική πολιτική των μεταφορών διά πλωτής οδού περιλαμβάνει διάφορες πτυχές, μεταξύ των οποίων τη διαρθρωτική εξυγίανση της εσωτερικής ναυσιπλοΐας, την εναρμόνιση των προϋποθέσεων αποκτήσεως και την αμοιβαία αναγνώριση των εθνικών πιστοποιητικών κυβερνήτη σκάφους εσωτερικής ναυσιπλοΐας, τις υπηρεσίες μεταφοράς διά πλωτής οδού που παρέχουν εντός κράτους μέλους μη εγκατεστημένοι σε αυτό μεταφορείς και τη μεταφορά εμπορευμάτων ή προσώπων διά πλωτής οδού μεταξύ των κρατών μελών.

10. Η κοινοτική πολιτική των μεταφορών διά πλωτής οδού τέθηκε σε εφαρμογή στους δύο τελευταίους αυτούς τομείς δράσεως με τους κανονισμούς 3921/91 και 1356/96.

11. Ο κανονισμός 3921/91 έχει ως σκοπό την κατάργηση των περιορισμών που επιβάλλονται στους παρέχοντες υπηρεσίες μεταφοράς δια πλωτής οδού, λόγω της ιθαγένειάς τους ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία. Σύμφωνα με τη γενική αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, στους μη εγκατεστημένους στο κράτος μέλος μεταφορείς πρέπει να χορηγείται άδεια, κατά τον ως άνω κανονισμό, για την εκτέλεση εσωτερικών μεταφορών εμπορευμάτων ή προσώπων δια πλωτής οδού υπό τους ίδιους όρους που το οικείο κράτος μέλος επιβάλλει στους δικούς του μεταφορείς.

12. Η ευχέρεια που διαθέτουν, από 1ης Ιανουαρίου 1993, οι μεταφορείς εμπορευμάτων ή επιβατών να εκτελούν προσωρινά διεθνείς μεταφορές για λογαριασμό τρίτου σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο είναι εγκατεστημένοι, πρακτική καλούμενη «ενδομεταφορά», υπόκειται σε ορισμένους όρους σχετικούς με τον μεταφορέα και τα πλοία που αυτός χρησιμοποιεί.

13. Όσον αφορά τους σχετικούς με τον μεταφορέα όρους, από το άρθρο 1 του κανονισμού 3921/91 προκύπτει ότι ενδομεταφορές σε κράτος μέλος μπορεί να εκτελεί οποιοσδήποτε μεταφορέας είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού και έχει, εφόσον απαιτείται, στο κράτος αυτό άδεια για την εκτέλεση διεθνών μεταφορών εμπορευμάτων ή επιβατών δια πλωτής οδού.

14. Όσον αφορά τους όρους σχετικά με τα πλοία που χρησιμοποιεί ο μεταφορέας για την εκτέλεση ενδομεταφορών σε ένα κράτος

μέλος, το άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζει ότι τα πλοία θα πρέπει να ανήκουν είτε σε φυσικά πρόσωπα τα οποία έχουν την κατοικία τους σε κράτος μέλος καθώς και την ιθαγένεια κράτους μέλους είτε σε νομικά πρόσωπα τα οποία έχουν την έδρα τους σε κράτος μέλος και ανήκουν κατά πλειοψηφία σε υπηκόους των κρατών μελών.

15. Τέλος, το άρθρο 6 του κανονισμού 3921/91 ορίζει ότι οι διατάξεις του «δεν θίγουν τα δικαιώματα που ισχύουν δυνάμει της αναθεωρημένης σύμβασης για τη ναυσιπλοΐα του Ρήνου (σύμβαση του Mannheim)» [5].

16. Ο κανονισμός 1356/96 έχει ως σκοπό την πραγμάτωση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των πλωτών μεταφορών εμπορευμάτων και προσώπων μεταξύ των κρατών μελών. Προς τούτο, ο κανονισμός αυτός επιδιώκει, όπως ακριβώς και ο κανονισμός 3921/91, την κατάργηση των περιορισμών που επιβάλλονται στους παρέχοντες υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς τους ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο εντός του οποίου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία.

17. Κατά την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1356/96, «η καθιέρωση κοινής πολιτικής μεταφορών συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση κοινών κανόνων που θα ισχύουν για την πρόσβαση στην αγορά διεθνών μεταφορών εμπορευμάτων και προσώπων μέσω των εσωτερικών πλωτών οδών στο έδαφος της Κοινότητας· [...] οι κανόνες αυτοί πρέπει να θεσπιστούν κατά τρόπο που να συμβάλουν στην υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς των μεταφορών».

18. Περαιτέρω, η τρίτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού παρουσιάζει το πλαίσιο και εκθέτει τους λόγους της εκδόσεώς του. Από την αιτιολογική αυτή σκέψη προκύπτει ότι, μετά την προσχώρηση νέων κρατών μελών, οι αποκλίσεις μεταξύ των καθεστώτων που ισχύουν στα διάφορα κράτη μέλη, λόγω των διμερών συμφωνιών που έχουν συναφθεί μεταξύ ορισμένων παλαιών και νέων κρατών μελών, κατέστησαν αναγκαία τη θέσπιση «κοιν[-ών] κανόν[-ων] για να εξασφαλισθεί η εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μεταφορών και, ειδικότερα, για να αποφευχθούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να μη διαταραχθεί η οργάνωση της εν λόγω αγοράς».

19. Από τα άρθρα 1 και 2 του κανονισμού 1356/96 προκύπτει, κατ' ουσίαν, ότι επιτρέπεται σε κάθε μεταφορέα εμπορευμάτων ή προσώπων δια πλωτής οδού η εκτέλεση μεταφορικών εργασιών μεταξύ και διά μέσου των κρατών μελών, αδιακρίτως της ιθαγένειας ή του τόπου εγκαταστάσεώς του, υπό την προϋπόθεση ότι ο μεταφορέας πληροί τους ακόλουθους όρους: είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος σύμφωνα με τη

5 — Η σύμβαση αυτή, η οποία υπογράφηκε στο Mannheim στις 17 Οκτωβρίου 1868, καθιερώνει τις αρχές της ελεύθερης ναυσιπλοΐας στον Ρήνο και της ίσης μεταχειρίσεως των πλοιοκτητών και των στόλων. Η εν λόγω σύμβαση δεσμεύει το Βέλγιο, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τη Γαλλική Δημοκρατία, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας και την Ελβετική Ομοσπονδία.

νομοθεσία του κράτους αυτού, έχει στο εν λόγω κράτος μέλος άδεια να εκτελεί διεθνείς μεταφορές εμπορευμάτων ή προσώπων δια πλωτής οδού, χρησιμοποιεί για τις μεταφορικές αυτές εργασίες πλοία εσωτερικής ναυσιπλοΐας που είναι νηολογημένα σε κράτος μέλος ή διαθέτουν έγγραφο που πιστοποιεί ότι ανήκουν στον στόλο κράτους μέλους και, τέλος, πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 του κανονισμού 3921/91 [6].

20. Τέλος, το άρθρο 3 του κανονισμού 1356/96 ορίζει ότι οι διατάξεις του κανονισμού αυτού «δεν θίγουν τα υπάρχοντα δικαιώματα για μεταφορείς τρίτων χωρών που απορρέουν από την αναθεωρημένη σύμβαση ναυσιπλοΐας στον Ρήνο (σύμβαση του Μανχάιμ), τη σύμβαση ναυσιπλοΐας στον Δούναβη (σύμβαση του Βελιγραδίου) [7] ούτε τα δικαιώματα που απορρέουν από τις διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας».

Β — *Οι διμερείς συμφωνίες που έχει υπογράψει και κυρώσει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου*

21. Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου έχει υπογράψει τρεις διμερείς συμφωνίες για τις μεταφορές δια πλωτής οδού με τις ακόλουθες, αντιστοίχως, χώρες:

— την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Τσεχίας και της Σλοβακίας, στις 30 Δεκεμβρίου 1992· η συμφωνία αυτή κυρώθηκε από το Chambre des députés του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου στις 10 Απριλίου 1994 και τέθηκε σε ισχύ στις 6 Ιουνίου 1994·

— τη Ρουμανία, στις 10 Νοεμβρίου 1993· η συμφωνία αυτή κυρώθηκε από το Chambre des députés του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου στις 6 Ιανουαρίου 1995 και τέθηκε σε ισχύ στις 3 Φεβρουαρίου 1995·

— την Πολωνία, στις 9 Μαρτίου 1994· η συμφωνία αυτή κυρώθηκε από το Chambre des députés του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου στις 24 Ιουλίου 1995 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Οκτωβρίου 1995.

22. Οι διμερείς αυτές συμφωνίες καθορίζουν τους κανόνες σχετικά με τις μεταφορές προσώπων και εμπορευμάτων δια πλωτής οδού μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, καθώς και σχετικά με την αμοιβαία χρήση των πλωτών οδών κάθε μέρους από τα πλοία του αντισυμβαλλομένου. Οι εν λόγω συμφωνίες προβλέπουν επίσης ότι η κυκλοφορία των πλοίων του ενός συμβαλλομένου μεταξύ των λιμένων του αντισυμβαλλομένου και των λιμένων τρίτου προς τις συμφωνίες

6 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 14 των προτάσεων.

7 — Η σύμβαση αυτή, που αφορά το καθεστώς ναυσιπλοΐας στον Δούναβη, υπογράφηκε στο Βελιγράδι, στις 18 Αυγούστου 1948, από τη Βουλγαρία, την Ουγγαρία, την Τσεχοσλοβακία, την Ουκρανία, τη Σοβιετική Ένωση και τη Γιουγκοσλαβία. Η εν λόγω σύμβαση έχει, ιδίως, ως σκοπό να διασφαλίσει την ελεύθερη ναυσιπλοΐα στον Δούναβη.

αυτές κράτους, η οποία περιλαμβάνει την επιβίβαση και/ή αποβίβαση επιβατών και τη φόρτωση και εκφόρτωση εμπορευμάτων (διακίνηση με τις τρίτες χώρες), απαιτεί άδεια των αρμοδίων αρχών.

24. Οι διαπραγματεύσεις αυτές υπαγορεύονταν από την ανάγκη δημιουργίας ενός αποτελεσματικού πανευρωπαϊκού δικτύου πλωτών μεταφορών, προκειμένου να περιοριστεί η συμφόρηση των δικτύων μεταφοράς εξ ανατολών προς δυσμάς, η οποία παρατηρήθηκε κυρίως μετά την έναρξη λειτουργίας της διώρυγας Ρήνου-Main-Δούναβη το 1992.

Γ — *Το σχέδιο πολυμερούς συμφωνίας μεταξύ της Κοινότητας και διαφόρων τρίτων χωρών*

25. Στις 8 Απριλίου 1994, το Συμβούλιο, λαμβάνοντας, ιδίως, υπόψη τις οικονομικές και πολιτικές ανατροπές που σημειώνονταν την εποχή εκείνη σε ορισμένες από τις παραδουνάβιες χώρες, αποφάσισε ότι προτεραιότητα έπρεπε να δοθεί στην ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων με την Ουγγαρία, την Πολωνία, τη Δημοκρατία της Τσεχίας και τη Σλοβακία.

23. Στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της Κοινότητας με τρίτες χώρες, το Συμβούλιο αποφάσισε, κατά τη σύνοδο της 7ης Δεκεμβρίου 1992, να εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή «να διαπραγματευτεί συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, αφενός, και της Πολωνίας και των κρατών μερών της συμβάσεως του Δούναβη (Ουγγαρίας, Τσεχοσλοβακίας, Ρουμανίας, Βουλγαρίας, πρώην ΕΣΣΔ, πρώην Γιουγκοσλαβίας και Αυστρίας), αφετέρου» [8]. Γενικός σκοπός των διαπραγματεύσεων ήταν η σύναψη μιας ενιαίας πολυμερούς συμφωνίας μεταξύ της Κοινότητας και των ως άνω χωρών για τη διαμόρφωση των κανόνων που θα διέπουν την ποτάμια μεταφορά επιβατών και εμπορευμάτων μεταξύ των μετεχόντων στις διαπραγματεύσεις μερών.

26. Μετά το πέρας των διαπραγματεύσεων αυτών, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο, στις 13 Δεκεμβρίου 1996, πρόταση αποφάσεως σχετικής με τη σύναψη συμφωνίας καθορίζουσας τους όρους των εμπορευματικών και επιβατικών μεταφορών δια πλωτής οδού μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αφενός, και της Δημοκρατίας της Τσεχίας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας και της Δημοκρατίας της Σλοβακίας, αφετέρου [9].

27. Η εν λόγω πρόταση αποφάσεως δεν έχει, έως σήμερα, εγκριθεί από το Συμβούλιο.

8 — Έγγραφο 10828/92 Trans 178 Relex 72. Λαμβανομένου υπόψη ότι το κρίσιμο για την εξέταση της παρούσας προσφυγής χρονικό διάστημα είναι προγενέστερο της 1ης Μαΐου 2004, ημερομηνίας κατά την οποία ορισμένες από τις χώρες αυτές προσχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι χώρες αυτές θα καλούνται για τις ανάγκες της παρούσας αναλύσεως «τρίτες χώρες».

9 — COM(96) 634 τελικό.

II — Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

28. Κατόπιν της προαναφερθείσας αποφάσεως του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 1992, η οποία εξουσιοδότησε την Επιτροπή να διαπραγματευθεί με ορισμένες τρίτες χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης τη σύναψη πολυμερούς συμφωνίας στον τομέα της ποτάμιας ναυσιπλοΐας, η Επιτροπή, με έγγραφο της 24ης Απριλίου 1993, ζήτησε από διάφορα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων και το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, «να απόσχουν από οποιαδήποτε πρωτοβουλία δυνάμενη να θέσει σε κίνδυνο την ομαλή πορεία των διαπραγματεύσεων που είχαν αρχίσει σε κοινοτικό επίπεδο και, ειδικότερα, να μην προβούν στην κύρωση των [διμερών] συμφωνιών που είχαν ήδη μονογραφεί ή υπογραφεί, ούτε στην έναρξη νέων διαπραγματεύσεων στον τομέα της εσωτερικής ναυσιπλοΐας με τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης».

29. Η Επιτροπή, αφού απέστειλε νέο έγγραφο στις 12 Απριλίου 1994, στο οποίο οι αρχές του Λουξεμβούργου απάντησαν λαμβάνοντας θέση στις 9 Μαΐου 1994, ενεργοποίησε, με έγγραφο οχλήσεως της 10ης Απριλίου 1995, την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 226 ΕΚ). Η Επιτροπή εκτίμησε ότι η συνέχιση, εκ μέρους του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, των διαδικασιών συνάψεως διμερών συμφωνιών με τη Δημοκρατία της Τσεχίας και τη Σλοβακία παραβίαζε το κοινοτικό δίκαιο.

30. Με έγγραφο της 2ας Δεκεμβρίου 1998, η Επιτροπή απηύθυνε στην Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου συμπληρωματική όχληση, με την οποία επέκτεινε κυρίως τις αιτιάσεις της στις διμερείς συμφωνίες που είχε συνάψει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου με τη Ρουμανία και την Πολωνία.

31. Η Επιτροπή, δεδομένου ότι δεν ικανοποιήθηκε από τις απαντήσεις της εν λόγω Κυβερνήσεως, της απηύθυνε, στις 28 Φεβρουαρίου 2000, αιτιολογημένη γνώμη. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου απάντησε στην αιτιολογημένη αυτή γνώμη με έγγραφο της 17ης Μαΐου 2000.

32. Η απάντηση αυτή δεν έπεισε την Επιτροπή, η οποία, με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 18 Ιουνίου 2003, άσκησε, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, την παρούσα προσφυγή.

III — Η προσφυγή

33. Προς στήριξη της προσφυγής της, η Επιτροπή διατυπώνει τρεις αιτιάσεις κατά του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου.

34. Η πρώτη αιτίαση αφορά την παραβίαση, εκ μέρους του εν λόγω κράτους μέλους, της

αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Επιτροπής, κατά την έννοια της νομολογίας «AETR» [10].

35. Η δεύτερη αιτίαση αφορά τη μη τήρηση, εκ μέρους του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, των απορρεουσών από το άρθρο 10 ΕΚ υποχρεώσεών του.

36. Η τρίτη αιτίαση αφορά το ασυμβίβαστο των διμερών συμφωνιών που συνήφθησαν μεταξύ του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, αφενός, και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Τσεχίας και της Σλοβακίας, της Ρουμανίας και της Πολωνίας, αφετέρου, με τον κανονισμό 1356/96.

Α — *Επί της πρώτης αιτιάσεως που αντλείται από παραβίαση της αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Επιτροπής κατά την έννοια της νομολογίας AETR*

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

37. Η Επιτροπή διατυπώνει κατά του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου την αιτίαση ότι, με τη διαπραγμάτευση, σύναψη, κύρωση και θέση σε ισχύ διμερών συμφωνιών με την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Τσεχίας και της Σλοβακίας, τη Ρουμανία και την Πολωνία, παραβίασε την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητά της, κατά την έννοια της νομολογίας AETR. Συγκεκριμένα, κατά την Επιτροπή, οι συμφωνίες αυτές θίγουν τους κοινούς κανόνες που υιοθέτησε η Επιτροπή με τον κανονισμό 3921/91, για τον καθορισμό των όρων αποδοχής των μεταφορέων των μη εγκατεστημένων σε κράτος μέλος στις εθνικές πλωτές του μεταφορές επιβατών ή εμπορευμάτων.

38. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι επίμαχες διμερείς συμφωνίες και, ιδίως, οι διατάξεις που επιτρέπουν, κατόπιν ειδικής άδειας, στους μεταφορείς των ενδιαφερόμενων τρίτων χωρών την πρόσβαση στις ενδομεταφορές του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, θίγουν τους κοινούς κανόνες του κανονισμού 3921/91, καθόσον οι κανόνες αυτοί εναρμονίζουν πλήρως, από 1ης Ιανουαρίου 1993, τους όρους περί ενδομεταφοράς στα κράτη μέλη της Κοινότητας. Επιπλέον, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, διατηρώντας το δικαίωμα να χορηγεί μονομερώς δικαιώματα προσβάσεως στους μεταφορείς τρίτων, εκτός Κοινότητας, χωρών, παραβίασε την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας.

39. Η Επιτροπή, παραπέμποντας στις αποφάσεις που εξέδωσε το Δικαστήριο επί των υποθέσεων «open skies», υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 3921/91 δεν αφορά μόνον τους κοινοτικούς μεταφορείς, αλλά και τους

10 — Απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, αποκαλούμενη «AETR» (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729).

μεταφορείς τρίτων χωρών, όπως επιβεβαιώνει και το άρθρο 6 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο αναγνωρίζει τα δικαιώματα προσβάσεως των Ελβετών μεταφορέων στις ενδομεταφορές των κρατών μελών δυνάμει της συμβάσεως του Mannheim [11].

40. Απαντώντας στα επιχειρήματα αυτά, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει, καταρχάς, ότι η σύναψη των επίμαχων διμερών συμφωνιών υπαγορεύθηκε από τη διττή ανάγκη αποφυγής, αφενός, κάθε διακρίσεως μεταξύ των επιχειρηματιών του και των επιχειρηματιών άλλων κρατών μελών που συνήψαν διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες και, αφετέρου, μιας καταστάσεως νομικού κενού εν αναμονή ενδεχόμενης συνάψεως κοινοτικής συμφωνίας.

41. Επιπροσθέτως, εν αναμονή της συνάψεως πολυμερούς κοινοτικής συμφωνίας, η Κοινότητα δεν είχε το δικαίωμα να απαγορεύσει στα κράτη μέλη της να συνάψουν προσωρινές διμερείς συμφωνίες.

42. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου επισημαίνει επίσης ότι η αποδοχή μη εγκατεστημένων μεταφορέων στις ενδομεταφορές του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου προϋποθέτει, κατά το άρθρο 7 των διμερών συμφωνιών, άδεια του υπουργείου μεταφορών του Λουξεμβούργου και ότι μια τέτοια άδεια ουδέποτε χορηγήθηκε.

43. Επιπλέον, η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 3921/91 αφορά αποκλειστικά τα κράτη μέλη της Κοινότητας και όχι τις τρίτες χώρες.

44. Τέλος, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου ισχυρίζεται ότι, από 1ης Μαΐου 2004, ημερομηνία προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Τσεχίας, της Πολωνίας και της Σλοβακίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι επίμαχες διμερείς συμφωνίες απολλύουν πλήρως τη νομική τους ισχύ.

2) Εκτίμηση

45. Πρέπει, καταρχάς, να επισημανθεί ότι το επιχείρημα ότι οι διμερείς συμφωνίες απώλεσαν τη νομική τους αξία μετά την προσχώρηση, την 1η Μαΐου 2004, των συγκεκριμένων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ασκεί επ' ουδενί επιρροή στην εξέταση της παρούσας προσφυγής. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, «η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή εμφανίζεται κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, και ότι οι μεταβολές που

11 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 15 των προτάσεων.

επήλθαν εν συνεχεία δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο» [12]. Εν προκειμένω όμως, η προθεσμία αυτή εξέπνευσε στις 28 Απριλίου 2000.

46. Προκειμένου να εξετασθεί η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής, πρέπει να υπομνησθούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η Κοινότητα μπορεί να επικαλεστεί αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα κατά την έννοια της νομολογίας που διαμορφώθηκε με την προπαρατεθείσα απόφαση AETR.

47. Είναι γνωστό ότι, με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έθεσε τις βάσεις της καλούμενης «θεωρίας των σιωπηρώς συναγόμενων εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας». Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η αρχή των κατ' ανάθεση αρμοδιοτήτων που προβλέπονται ρητώς από τη Συνθήκη δεν αποκλείει την ύπαρξη αρμοδιοτήτων που γεννώνται σιωπηρώς από το σύστημα της Συνθήκης. Εντούτοις, πέραν της —ρητής ή σιωπηρής— απονομής των εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, το Δικαστήριο καθόρισε τις προϋποθέσεις της αποκλειστικότητας αυτών των αρμοδιοτήτων. Εν προκειμένω, το ζήτημα θα εξετασθεί μόνον από πλευράς προϋποθέσεων αποκλειστικότητας, καθόσον η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δεν αμφισβητεί την εξωτερική διάσταση της αρμοδιότητας της Επιτροπής στον τομέα των μεταφορών δια πλωτής οδού.

48. Κατά το Δικαστήριο, «κάθε φορά που, για την εφαρμογή μιας προβλεπόμενης από τη Συνθήκη κοινής πολιτικής, η Κοινότητα εκδίδει διατάξεις οι οποίες θεσπίζουν, με οποιαδήποτε μορφή, κοινούς κανόνες, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον το δικαίωμα, άσχετα αν δρουν ατομικά ή ακόμη και συλλογικά, να αναλαμβάνουν έναντι τρίτων κρατών υποχρεώσεις που θίγουν αυτούς τους κανόνες». Συγκεκριμένα, «μετά την προοδευτική θέσπιση αυτών των κοινών κανόνων, μόνον η Κοινότητα είναι σε θέση να αναλάβει και να εκτελέσει, στο σύνολο των τομέων εφαρμογής της κοινοτικής έννομης τάξης, τις υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί έναντι τρίτων κρατών» [13].

49. Με τις δύο αυτές θέσεις αρχής, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η εκ μέρους της Κοινότητας απόκτηση εξωτερικής αρμοδιότητας είναι εκ φύσεως σταδιακή, καθόσον συνδέεται στενά με τον βαθμό καλύψεως ενός ζητήματος από την εσωτερική κοινοτική κανονιστική ρύθμιση [14]. Εξάλλου, το Δικαστήριο τόνισε το κριτήριο που η μεταγενέστερη νομολογία του επισφράγισε ως κύριο κριτήριο της αποκλειστικότητας των εξωτερικών κοινοτικών αρμοδιοτήτων, ήτοι το κριτήριο βάσει του οποίου το κρίσιμο ζήτημα είναι αν οι διεθνείς υποχρεώσεις που ανέλαβαν τα κράτη μέλη έναντι τρίτων χωρών θίγουν τους κοινούς κανόνες.

12 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 2ας Μαΐου 1996, C-133/94, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1996, σ. 2323, σκέψη 17).

13 — Αντιστοίχως, σκέψεις 17 και 18 της προπαρατεθείσας αποφάσεως AETR.

14 — Αυτό συμβαίνει διότι «η αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας δεν προκύπτει ipso facto από την εξουσία της να θεσπίζει κανόνες επί εσωτερικού επιπέδου». Γνωμοδότηση 1/94, της 15ης Νοεμβρίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-5267, σημείο 77) (συμφωνίες GATS και TRIPs)

50. Με τη μεταγενέστερη νομολογία, η οποία συνίσταται κυρίως σε μια σειρά γνωμοδοτήσεων που εξέδωσε το Δικαστήριο βάσει του άρθρου 228 της Συνθήκης ΕΟΚ (εν συνεχεία, άρθρου 228 της Συνθήκης ΕΚ, νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 300 ΕΚ) [15], προσδιορίστηκε το πεδίο του κριτηρίου που βασίζεται στην έννοια «θίγουν». Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο επισήμανε ότι ο όρος «θίγουν» δεν σημαίνει αντίθεση και, συνεπώς, οι διατάξεις διεθνών συμφωνιών μπορούν να θίγουν τους κοινούς κανόνες που θεσπίσθηκαν σε κοινοτικό επίπεδο, έστω και αν δεν είναι αντίθετες προς αυτούς. Συνεπώς, οι κοινοί κανόνες θίγονται όταν διαπιστώνεται ότι μια διεθνής συμφωνία «ανήκει σε έναν τομέα που, σε μεγάλο μέρος, ήδη καλύπτεται από τους κοινοτικούς κανόνες που θεσπίστηκαν σταδιακά [...]» [16].

51. Το Δικαστήριο συνόψισε τα στοιχεία αυτά με τις προαναφερθείσες αποφάσεις «open skies», οι οποίες αφορούν διμερείς συμφωνίες των οικείων κρατών μελών με τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής [17]. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο υπενθύμισε υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί να θιγεί ή να αλλοιωθεί το περιεχόμενο των κοινών κανόνων από διεθνείς δεσμεύσεις και, συνεπώς, υπό ποιες προϋποθέσεις αποκτά η Κοινότητα εξωτερική αρμοδιότητα λόγω της ασκήσεως της εσωτερικής αρμοδιότητας. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, «τούτο συμβαίνει όταν οι διεθνείς δεσμεύσεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινών κανόνων [...] ή, έστω, σε τομέα που καλύπτεται ήδη σε μεγάλο βαθμό από τους κανόνες αυτούς» [18].

52. Το Δικαστήριο κατέληξε ότι, «αν η Κοινότητα έχει περιλάβει στις εσωτερικές νομοθετικές πράξεις της ρήτρες σχετικές με τη μεταχείριση που πρέπει να επιφυλάσσεται στους υπηκόους τρίτων χωρών ή έχει παράσχει ρητώς στα όργανά της αρμοδιότητα για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων με τις τρίτες χώρες, αποκτά αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα στο μέτρο που καλύπτεται από τις πράξεις αυτές [...]» [19].

53. Ομοίως, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, «[τ]ο ίδιο ισχύει ακόμη και ελλείψει ρητής ρήτρας περί εξουσιοδοτήσεως των κοινοτικών οργάνων να διεξαγάγουν διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες, όταν η Κοινότητα έχει πραγματοποιήσει πλήρη εναρμόνιση σε ορισμένο τομέα, διότι οι κοινοί κανόνες που έχουν θεσπιστεί κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσαν να θιγούν κατά την έννοια της προαναφερθείσας αποφάσεως AETR, αν τα κράτη μέλη διατηρούσαν ελευθερία διαπραγματεύσεων με τις τρίτες χώρες [...]» [20].

54. Από τα ως άνω σχετικά με τον ορισμό στοιχεία του Δικαστηρίου περί του αποκλει-

15 — Αναφέρονται ενδεικτικώς οι ακόλουθες γνωμοδοτήσεις: 1/75, της 11ης Νοεμβρίου 1975 (Συλλογή τόμος 1975, σ. 409) (ρύθμιση σχετικά με κανόνα για τα τοπικά έξοδα)· 1/76, της 26ης Απριλίου 1977 (Συλλογή τόμος 1977, σ. 211) (Ευρωπαϊκό Ταμείο Ακινητοποιήσεως Εσωτερικής Ναυσιπλοΐας)· 2/91, της 19ης Μαρτίου 1993 (Συλλογή 1993, σ. I-1061) (Σύμβαση υπ' αριθ. 170 της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας)· προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/94 και γνωμοδότηση 2/92, της 24ης Μαρτίου 1995 (Συλλογή 1995, σ. I-521) (τρίτη αναθεωρημένη απόφαση του Συμβουλίου ΟΟΣΑ περί εθνικής μεταχειρίσεως).

16 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 2/91, σημείο 25.

17 — Βλ. υποσημείωση 4.

18 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Δανίας, σκέψεις 81 και 82.

19 — Όπ.π., σκέψη 83.

20 — Όπ.π., σκέψη 84.

στικού χαρακτήρα της εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας επιβάλλεται να καθοριστεί αν οι κοινοί κανόνες που επικαλείται η Επιτροπή στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής, ήτοι οι απορρέοντες από τον κανονισμό 3921/91, μπορούν να θιγούν από τις διεθνείς δεσμεύσεις που ανέλαβε με συμφωνίες το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου.

55. Από την επιχειρηματολογία της Επιτροπής προκύπτει ότι, κατά την Επιτροπή, η εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας απορρέει από το γεγονός ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο, «η Κοινότητα έχει περιλάβει στις εσωτερικές νομοθετικές πράξεις της ρήτρες σχετικές με τη μεταχείριση που πρέπει να επιφυλάσσεται στους υπηκόους τρίτων χωρών» [21].

56. Φρονώ, εντούτοις, ότι, όπως εκτιμά η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου, ο κανονισμός 3921/91 δεν περιλαμβάνει καμία συγκεκριμένη ρήτρα καθορίζουσα τη μεταχείριση των μεταφορέων τρίτων χωρών.

57. Πρέπει να υπομνησθεί ότι ο κανονισμός αυτός, ο οποίος καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μη εγκατεστημένοι μεταφορείς μπορούν να γίνουν δεκτοί στις εσωτερικές μεταφορές εμπορευμάτων ή προσώπων δια πλωτής οδού εντός συγκεκριμένου κράτους μέλους, αφορά αποκλειστικά τους μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος της Κοινότητας και χρησιμοποιούν πλοία ανήκοντα σε φυσικά πρόσωπα τα οποία έχουν την κατοικία τους σε κράτος μέλος και την υπηκοότητα κράτους μέλους ή σε νομικά πρόσωπα που έχουν την έδρα τους σε κράτος μέλος και ανήκουν κατά πλειοψηφία σε υπηκόους κρατών μελών [22].

58. Πρέπει, εξάλλου, να επισημανθεί ότι το γεγονός ότι το άρθρο 6 του κανονισμού 3921/91 91 ορίζει ότι οι διατάξεις του «δεν θίγουν τα δικαιώματα που ισχύουν δυνάμει της αναθεωρημένης σύμβασης για τη ναυσιπλοΐα του Ρήνου (σύμβαση του Mannheim)» επιβεβαιώνει, κατά τη γνώμη μου, την άποψη ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν ρύθμισε την πρόσβαση των μεταφορέων τρίτων χωρών στην ενδοκοινοτική αγορά των μεταφορών δια πλωτής οδού. Εκτιμώ ότι, με το άρθρο αυτό, η Κοινότητα λαμβάνει απλώς υπόψη τα δικαιώματα που απορρέουν υπέρ της Ελβετίας από τη σύμβαση του Mannheim. Η αντίθετη άποψη θα αναιρούσε τη χρησιμότητα των διαπραγματεύσεων που άρχισαν σε κοινοτικό επίπεδο με πρωτοβουλία του Συμβουλίου, με σκοπό τη σύναψη πολυμερούς συμφωνίας για τη ρύθμιση, μεταξύ άλλων, της καταστάσεως των μεταφορέων των συγκεκριμένων τρίτων χωρών.

59. Συνεπώς, κατ' εφαρμογήν της νομολογίας του Δικαστηρίου, όπως αυτή αποκρυσταλλώθηκε με τις πλέον πρόσφατες αποφάσεις «open skies», φρονώ ότι οι κοινοί κανόνες που περιλαμβάνονται στον κανονι-

21 — Όπ.π., σκέψη 83.

22 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 13 και 14 των προτάσεων.

σμό 3921/91, καθόσον αφορούν μόνον τους κοινοτικούς μεταφορείς, δεν δύνανται να θιγούν από διμερείς συμφωνίες που αφορούν τους μεταφορείς των συμβαλλομένων τρίτων χωρών.

60. Επιπλέον, όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις «open skies», το γεγονός ότι ο ίδιος ο κανονισμός τον οποίο επικαλείται η Επιτροπή δεν ρυθμίζει το καθεστώς των μεταφορέων τρίτων χωρών που δραστηριοποιούνται στο εσωτερικό της Κοινότητας αποδεικνύει ότι η πραγματοποιηθείσα με τον εν λόγω κανονισμό εναρμόνιση δεν είναι πλήρης[23].

61. Κατά την άποψή μου, από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι η Κοινότητα δεν δύναται να θεμελιώσει αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα, κατά την έννοια της νομολογίας AETR, στο επιχείρημα ότι οι κοινοί κανόνες που περιλαμβάνονται στον κανονισμό 3921/91 θίγονται από τις διεθνείς υποχρεώσεις που ανέλαβε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου με τις διμερείς συμφωνίες κατά των οποίων βάλλει η Επιτροπή.

62. Υπό τις συνθήκες αυτές και λαμβανομένης υπόψη της αιτιάσεως όπως αυτή αιτιολογείται με το δικόγραφο της Επιτροπής, φρονώ ότι η διαπραγμάτευση, η σύναψη, η κύρωση και η θέση σε ισχύ των διμερών συμφωνιών μεταξύ του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, αφενός, και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Τσεχίας και της Σλοβακίας, της Ρουμανίας και της Πολωνίας, αφετέρου, δεν συνιστούν παραβίαση της αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας.

63. Για τους λόγους αυτούς, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει αβάσιμη την πρώτη αιτίαση της Επιτροπής.

Β — *Επί της αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση του άρθρου 10 ΕΚ*

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

64. Με τη δεύτερη αιτίαση, η Επιτροπή προσάπτει στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ. Συγκεκριμένα, κατά την Επιτροπή, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, συνεχίζοντας τη διαπραγμάτευση και προβαίνοντας στην υπογραφή, κύρωση και θέση σε ισχύ των επίμαχων διμερών συμφωνιών, μετά την εκ μέρους του Συμβουλίου εξουσιοδότηση στην Επιτροπή για τη διαπραγμάτευση συμφωνίας εξ ονόματος της Κοινότητας, έθεσε σε κίνδυνο την υλοποίηση αυτής της αποφάσεως του Συμβουλίου. Ειδικότερα, κατά την

23 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Δανίας, σκέψη 93.

Επιτροπή, η παρεμβολή των μονομερών πρωτοβουλιών ενός κράτους μέλους περιπλέκει αναπόφευκτα τη διαπραγμάτευση, από την Επιτροπή, συμφωνίας εξ ονόματος της Κοινότητας, καθώς και την επακόλουθη σύναψη μιας τέτοιας συμφωνίας από το Συμβούλιο. Ομοίως, η διαπραγματευτική θέση της Κοινότητας αποδυναμώνεται έναντι των τρίτων χωρών όταν η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της ενεργούν ασυντόνιστα.

65. Πέραν των επιχειρημάτων που εκτίθενται ανωτέρω στα σημεία 40 και 41 των προτάσεων, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει ότι διαπραγματεύσεις των επίμαχων διμερών συμφωνιών διεξήχθησαν προ της 7ης Δεκεμβρίου 1992, ημερομηνίας κατά την οποία το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή να διαπραγματευθεί πολυμερή συμφωνία μεταξύ της Κοινότητας, αφενός, και της Πολωνίας και των συμβαλλόμενων στη σύμβαση του Δούναβη χωρών, αφετέρου.

66. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου υποστηρίζει, επίσης, ότι η απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Απριλίου 1994, με την οποία η Επιτροπή καλείται να επιδείξει ιδιαίτερη προσοχή στις διαπραγματεύσεις με την Ουγγαρία, την Πολωνία, τη Δημοκρατία της Τσεχίας και τη Σλοβακία, αποτελεί, στην πραγματικότητα, νέα εξουσιοδότηση για διαπραγματεύσεις, η οποία αντικαθιστά την περιλαμβανόμενη στην απόφαση του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992.

67. Τέλος, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου επισημαίνει ότι δήλωσε διατεθειμένη να καταγγείλει όλες τις διμερείς συμφωνίες στον τομέα της εσωτερικής ναυσιπλοΐας άμα τη ενάρξει ισχύος πολυμερούς συμφωνίας.

2) Εκτίμηση

68. Πρέπει, καταρχάς, να διευκρινισθεί ότι από τη δικογραφία προκύπτει ότι, μολονότι οι διαπραγματεύσεις των επίμαχων διμερών συμφωνιών διεξήχθησαν πιθανόν εν μέρει προ της εκδόσεως της αποφάσεως του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992, περί εξουσιοδοτήσεως της Επιτροπής για τη διαπραγμάτευση πολυμερούς συμφωνίας, όλες οι εν λόγω συμφωνίες υπογράφηκαν και κυρώθηκαν μετά την έκδοση της ως άνω κοινοτικής αποφάσεως. Επιπροσθέτως, όπως εικάζεται, οι σχετικές με τις διμερείς συμφωνίες με την Πολωνία και τη Ρουμανία διαπραγματεύσεις διεξήχθησαν μετά την έκδοση της αποφάσεως του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992, ενώ οι εν λόγω συμφωνίες υπογράφηκαν, αντιστοίχως, στις 10 Νοεμβρίου 1993 και στις 9 Μαρτίου 1994.

69. Επιπλέον, εκτιμώ ότι κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν μπορεί να στηρίξει τον ισχυρισμό της Κυβερνήσεως του Λουξεμβούργου, κατά τον οποίο η απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Απριλίου 1994, με την οποία η Επιτροπή καλείται να επιδείξει ιδιαίτερη προσοχή στις διαπραγματεύσεις με την Ουγγαρία, την Πολωνία, τη Δημοκρατία της Τσεχίας και τη Σλοβακία, αποτελεί, στην πραγματικότητα, νέα εξουσιοδότηση για διαπραγματεύσεις, η οποία αντικαθιστά την περιλαμβανόμενη στην απόφαση του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992. Επιβάλλεται, κατά την άποψή μου, να γίνει δεκτό ότι η εν λόγω απόφαση του 1994

αποσαφηνίζει απλώς τις αρχικές οδηγίες περί διαπραγματεύσεων, οι οποίες περιλαμβάνονται στην απόφαση του 1992.

70. Κατόπιν των ανωτέρω διευκρινίσεων, εκτιμώ, όπως η Επιτροπή, ότι η συμπεριφορά που προσάπτεται στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου συνιστά πράγματι παράβαση της υποχρεώσεώς του ειλικρινούς συνεργασίας, όπως αυτή εκφράζεται στο άρθρο 10 ΕΚ.

71. Συγκεκριμένα, το άρθρο αυτό επιβάλλει στα κράτη μέλη, αφενός, ως πράξη, την υποχρέωση να διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της και, αφετέρου, ως παράλειψη, την υποχρέωση να απέχουν «από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης».

72. Φρονώ, επίσης, ότι ανεξαρτήτως του ζητήματος αν η εξωτερική κοινοτική αρμοδιότητα έχει ή όχι αποκλειστικό χαρακτήρα, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν ιδιαίτερες υποχρεώσεις δράσεως και αποχής, εφόσον το Συμβούλιο έχει αποφασίσει να αναλάβει συγκεκριμένη κοινοτική δράση [24].

73. Εν προκειμένω, η υλοποίηση της αποφάσεως του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992, με την οποία η Επιτροπή εξουσιοδοτήθηκε να διαπραγματευθεί πολυμερή συμφωνία εξ ονόματος της Κοινότητας, απαγόρευε την εκ μέρους κράτους μέλους διαπραγμάτευση, υπογραφή, κύρωση και θέση σε ισχύ παράλληλων διμερών συμφωνιών στον ίδιο τομέα.

74. Συγκεκριμένα, μπορεί να συναχθεί ότι η διαπραγμάτευση, η υπογραφή, η κύρωση, καθώς και η θέση σε ισχύ τέτοιων διμερών συμφωνιών, και δη στο πεδίο που κάλυπτε η ρητή εξουσιοδότηση προς την Επιτροπή, μπορούσαν να απειλήσουν τη σύναψη πολυμερούς συμφωνίας σε κοινοτικό επίπεδο. Πρέπει ακόμη να προστεθεί ότι η κατάσταση νομικού κενού στον τομέα της ποτάμιας μεταφοράς, την αποφυγή της οποίας επιδίωκε, κατά τους ισχυρισμούς της, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου, πιθανόν επιδεινώθηκε σε κοινοτικό επίπεδο από το γεγονός ότι οι συναφθείσες διμερείς συμφωνίες είχαν ως αποτέλεσμα την παράλυση των κανόνων στον συγκεκριμένο τομέα.

75. Επιπλέον, από τη δικογραφία προκύπτει ότι η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου ουδόλως επιδίωξε να συνεργασθεί με την Επιτροπή ή να διαβουλευθεί με αυτήν επί των σχεδίων των διμερών συμφωνιών, αλλά, αντιθέτως, ενήργησε μεμονωμένα και παράλληλα προς τις διαπραγματεύσεις που διεξήγε η Επιτροπή σε κοινοτικό επίπεδο.

24 — Βλ. απόφαση της 5ης Μαΐου 1981, 804/79, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1981, σ. 1-1045, σκέψη 28). Η απόφαση αυτή εντάσσεται στο ειδικό πλαίσιο της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας στον τομέα των μέτρων διατηρήσεως των θαλάσσιων πόρων. Εντούτοις, φρονώ ότι η αρχή κατά την οποία το άρθρο 10 ΕΚ επιβάλλει στα κράτη μέλη ιδιαίτερο καθήκον δράσεως ή αποχής οσάκις η Κοινότητα έχει αποφασίσει να θέσει σε εφαρμογή πρόγραμμα κοινοτικής δράσεως πρέπει να έχει γενική εφαρμογή.

76. Συναφώς, εκτιμώ ότι το γεγονός ότι η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δήλωσε διατεθειμένη να καταγγείλει όλες τις διμερείς συμφωνίες στον τομέα της εσωτερικής ναυσιπλοΐας άμα τη συνάψει πολυμερούς συμφωνίας δεσμεύουσας την Κοινότητα και ότι περιέλαβε σχετικές ρήτρες στις επίμαχες διμερείς συμφωνίες δεν αποδεικνύει την εκ μέρους της εκπλήρωση των υποχρεώσεων του άρθρου 10 ΕΚ.

77. Λαμβανομένων υπόψη αυτών των στοιχείων, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει βάσιμη την αιτίαση της Επιτροπής που αντλείται από παράβαση, εκ μέρους του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, του άρθρου 10 ΕΚ.

Γ — *Επί της αιτιάσεως που αντλείται από το ασυμβίβαστο των διμερών συμφωνιών που συνήφθησαν μεταξύ του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργο, αφενός, και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Τσεχίας και της Σλοβακίας, της Ρουμανίας και της Πολωνίας, αφετέρου, με τον κανονισμό 1356/96*

1) Επιχειρήματα των διαδίκων

78. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι διμερείς συμφωνίες που συνήφθησαν μεταξύ του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, αφενός, και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Τσεχίας και της Σλοβακίας, της Ρουμανίας και της Πολωνίας, αφετέρου, είναι ασυμβίβαστες με τον κανονισμό 1356/96, σχετικά με τους κοινούς κανόνες που εφαρμόζονται στις μεταφορές εμπορευμάτων ή προσώπων μέσω εσωτερικών πλωτών οδών μεταξύ των κρατών μελών, ενόψει της καθιέρωσης στις μεταφορές αυτές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

79. Ειδικότερα, η Επιτροπή εκτιμά ότι η μετά την έκδοση του κανονισμού 1356/96 διατήρηση, στις διμερείς αυτές συμφωνίες, διατάξεων που επιτρέπουν στα νηολογημένα σε τρίτες χώρες πλοία να παρέχουν, κατόπιν ειδικής άδειας της αρμόδιας αρχής, υπηρεσίες μεταξύ του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και άλλων κρατών μελών της Κοινότητας είναι ασυμβίβαστη με τον εν λόγω κανονισμό. Πράγματι, ο κανονισμός αυτός εφαρμόζεται στους μεταφορείς εμπορευμάτων ή προσώπων δια πλωτής οδού μεταξύ των κρατών μελών και διαμέσου αυτών (άρθρο 1) και ορίζει τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί κάθε μεταφορέας εμπορευμάτων ή προσώπων δια πλωτής οδού προκειμένου να του επιτραπεί η εκτέλεση μεταφορικών εργασιών μεταξύ και διαμέσου των κρατών μελών (άρθρο 2).

80. Η Επιτροπή εκτιμά ότι, με τις επίμαχες διατάξεις των διμερών συμφωνιών, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου τρο-

ποποιεί, μονομερώς και χωρίς έλεγχο εκ μέρους της Κοινότητας, τη φύση και το περιεχόμενο των κανόνων περί ελεύθερης παροχής ενδοκοινοτικών υπηρεσιών εσωτερικής ναυσιπλοΐας που καθορίζονται από το κοινοτικό δίκαιο. Συνεπώς, η μονομερής χορήγηση δικαιωμάτων προσβάσεως ή, έστω, το γεγονός ότι το εν λόγω κράτος μέλος διατηρεί το δικαίωμα να χορηγεί μονομερώς δικαιώματα προσβάσεως στις πλωτές συνδέσεις στο εσωτερικό της Κοινότητας, σε πλοιοκτήτες πέραν των πληρούντων τις προϋποθέσεις του κανονισμού 1356/96, είναι ασυμβίβαστη με το σύστημα που καθιερώνει ο εν λόγω κανονισμός. Συγκεκριμένα, κατά την Επιτροπή, είναι προφανές ότι οι πλοιοκτήτες και οι ναυτιλιακές επιχειρήσεις της Πολωνίας, της Ρουμανίας, της Τσεχίας και της Σλοβακίας στις οποίες μπορούσε να χορηγείται άδεια, κατ' εφαρμογήν των διμερών συμφωνιών, για την εκτέλεση μεταφορών μεταξύ του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και των λοιπών κρατών μελών της Κοινότητας, δεν πληρούσαν καμία από τις ως άνω προϋποθέσεις κατά τον κρίσιμο για την παρούσα προσφυγή χρόνο.

2) Εκτίμηση

82. Για τους λόγους που θα εκτεθούν κατωτέρω, φρονώ ότι η τελευταία αυτή αιτίαση της Επιτροπής είναι αβάσιμη.

83. Καταρχάς, επιβάλλεται να επισημανθεί ο κύριος σκοπός του κανονισμού 1356/96, ήτοι η πραγμάτωση της *ελεύθερης παροχής υπηρεσιών* στον τομέα των πλωτών μεταφορών εμπορευμάτων και προσώπων *μεταξύ των κρατών μελών*. Προς τούτο, ο κανονισμός αυτός αποσκοπεί στην κατάργηση των *περιορισμών*, συμπεριλαμβανόμενης οποιασδήποτε διακρίσεως, εις βάρος των παρεχόντων υπηρεσίες, λόγω της ιθαγένειάς τους ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο εντός του οποίου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία.

81. Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου αντιτείνει ότι από τη διατύπωση του κανονισμού προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός αφορά μόνον τους κοινοτικούς μεταφορείς και ότι το καθεστώς των μεταφορέων τρίτων χωρών δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ή διέπεται από άλλες κοινοτικές διατάξεις.

84. Κατά το άρθρο 2 του κανονισμού αυτού, προκειμένου ένας μεταφορέας να απολαύει των δικαιωμάτων που παρέχει το εν λόγω καθεστώς ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ποτάμιας μεταφοράς μεταξύ των κρατών μελών πρέπει να πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις: να είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού, να έχει στο εν λόγω κράτος

μέλος άδεια να εκτελεί διεθνείς μεταφορές εμπορευμάτων ή προσώπων δια πλωτής οδού, να χρησιμοποιεί για τις μεταφορικές αυτές εργασίες πλοία εσωτερικής ναυσιπλοΐας που είναι νηολογημένα σε κράτος μέλος ή διαθέτουν έγγραφο που πιστοποιεί ότι ανήκουν στον στόλο κράτους μέλους και, τέλος, να πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 του κανονισμού 3921/91 [25].

85. Η καθιέρωση, υπέρ των εγκατεστημένων σε κράτος μέλος μεταφορέων, ενός τέτοιου καθεστώτος ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ποτάμιας μεταφοράς μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας δεν πρέπει, κατά την άποψή μου, να νοείται ως απόλυτη απαγόρευση της εκτελέσεως μεταφορών μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της Κοινότητας από πλοία νηολογημένα σε τρίτες χώρες.

86. Συγκεκριμένα, φρονώ ότι, μολονότι ο κανονισμός 1356/96 μπορεί, όπως επισημαίνει με τις παρατηρήσεις της η Επιτροπή, να θεωρηθεί ως νομοθετικό κείμενο που συστηματοποιεί μια κοινοτική επιλογή στον τομέα των ποτάμιων μεταφορών στο έδαφος της Κοινότητας, η επιλογή αυτή αφορά αποκλειστικά την καθιέρωση ευνοϊκού καθεστώτος *ελεύθερης* παροχής υπηρεσιών μόνον, όπως διαπιστώθηκε, υπέρ των μεταφορέων που συνδέονται στενά με ένα κράτος μέλος. Αντιθέτως, από καμία διάταξη του εν λόγω κανονισμού δεν προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός έχει ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να απαγορεύει γενικώς την εκ μέρους νηολογημένων σε τρίτες χώρες πλοίων παροχή υπηρεσιών μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της Κοινότητας.

87. Η Επιτροπή δεν υποστηρίζει, εξάλλου, ότι με τις διμερείς συμφωνίες καθιερώθηκε ένα παράλληλο σύστημα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών υπέρ των πλοίων που είναι νηολογημένα στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Τσεχίας και της Σλοβακίας, στη Ρουμανία και στην Πολωνία. Με τις παρατηρήσεις της, η Επιτροπή λαμβάνει πράγματι υπόψη το γεγονός ότι οι διμερείς αυτές συμφωνίες προβλέπουν μόνον τη *δυνατότητα* και όχι το δικαίωμα των νηολογημένων στις τρίτες χώρες πλοίων να παρέχουν υπηρεσίες μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της Κοινότητας. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι αυτή η δυνατότητα παροχής υπηρεσιών προϋποθέτει ειδική άδεια της αρμόδιας αρχής.

88. Επομένως, οι επίμαχες διμερείς συμφωνίες δεν οργανώνουν την ελευθερία παροχής υπηρεσιών ποτάμιας μεταφοράς εμπορευμάτων ή προσώπων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας εκ μέρους των μεταφορέων

25 — Βλ., συναφώς, το σημείο 14 των προτάσεων.

της Τσεχίας, της Σλοβακίας, της Ρουμανίας και της Πολωνίας, αλλά καθιερώνουν απλώς ένα περιοριστικό καθεστώς στο πλαίσιο του οποίου η παροχή τέτοιων υπηρεσιών είναι δυνατή μόνο στις αυστηρώς καθορισμένες περιπτώσεις και κατόπιν άδειας.

89. Συγκεκριμένα, από τη διατύπωση των διατάξεων των διμερών συμφωνιών, προκύπτει ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο d), «ως "διακίνηση με τις τρίτες χώρες" [26] ορίζεται η κυκλοφορία με τα πλοία τους ενός συμβαλλομένου μεταξύ των λιμένων του αντισυμβαλλομένου και των λιμένων τρίτου κράτους, η οποία περιλαμβάνει την επιβίβαση και/ή αποβίβαση επιβατών και την φόρτωση και/ή εκφόρτωση εμπορευμάτων» [27]. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 6 των διμερών συμφωνιών ορίζει, κατ' ουσίαν, ότι η διακίνηση με τις τρίτες χώρες προϋποθέτει άδεια των αρμόδιων αρχών των μερών και/ή μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο στις περιπτώσεις που καθορίζει η μικτή επιτροπή που είναι επιφορτισμένη με την εκτέλεση των συμφωνιών. Δεν πρόκειται, επομένως, για καθεστώς *ελεύθερης* παροχής υπηρεσιών.

90. Συνεπώς, λαμβανομένης υπόψη της διαφορετικής φύσεως του κοινοτικού καθεστώτος και των συστημάτων που εισάγουν οι διμερείς συμφωνίες στον τομέα της παροχής υπηρεσιών μεταφοράς εμπορευμάτων ή προσώπων δια πλωτής οδού, εκτιμώ ότι, με τις επίμαχες διατάξεις των διμερών συμφωνιών, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, εν αντιθέσει προς τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, δεν τροποποίησε τη φύση και το περιεχόμενο των περιλαμβανόμενων στον κανονισμό 1356/96 κανόνων περί ελεύθερης παροχής ενδοκοινοτικών υπηρεσιών εσωτερικής ναυσιπλοΐας.

91. Από το σύνολο των ως άνω στοιχείων συνάγεται, επομένως, ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε το βάσιμο της αιτιάσεως που αντλείται από το ασυμβίβαστο με τον κανονισμό 1356/96 των διμερών συμφωνιών που συνήφθησαν μεταξύ του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, αφενός, και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Τσεχίας και της Σλοβακίας, της Ρουμανίας και της Πολωνίας, αφετέρου.

92. Τέλος, κατά το άρθρο 69, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου και δεδομένου ότι προτείνω να γίνει μόνον εν μέρει δεκτή η προσφυγή της Επιτροπής, κάθε διάδικος πρέπει να φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

26 — Πρόκειται για κράτη που δεν είναι μέρη των επίμαχων διμερών συμφωνιών.

27 — Ως προς τη διμερή συμφωνία που συνήφθη με τη Ρουμανία, επιβάλλεται η παραπομπή στο άρθρο 1, στοιχείο k.

IV — Πρόταση

93. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1) να αναγνωρίσει ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, έχοντας διαπραγματευθεί, υπογράψει, κυρώσει και θέσει σε ισχύ, μετά την έκδοση της αποφάσεως του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992, περί της ενάρξεως διαπραγματεύσεων μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων χωρών σχετικά με τους κανόνες που θα διέπουν τις ποτάμιες μεταφορές επιβατών και εμπορευμάτων μεταξύ των οικείων μερών, διμερείς συμφωνίες που είχε συνάψει με την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Τσεχίας και της Σλοβακίας, τη Ρουμανία και την Πολωνία στον τομέα των μεταφορών δια της πλωτής οδού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ·

2) να απορρίψει κατά τα λοιπά την προσφυγή·

3) να καταδικάσει έκαστο των διαδίκων στα δικαστικά του έξοδα.»