STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PHILIPPA LÉGERA

přednesené dne 25. listopadu 2004 [1]

1. Touto žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Lucemburské velkovévodství nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 10 ES a dále z nařízení Rady (EHS) č. 3921/91 ze dne 16. prosince 1991, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách uvnitř členského státu [2], a z nařízení Rady (ES) č. 1356/96 ze dne 8. července 1996 o společných pravidlech, která se vztahují na přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách mezi členskými státy s cílem zavedení svobody poskytování těchto přepravních služeb [3].

2. Komise vytýká Lucemburskému velkovévodství, že samostatně sjednalo, uzavřelo, ratifikovalo, uvedlo v platnost a odmítlo vypovědět dvoustranné dohody o říční plavbě, které je zavazují vůči České a Slovenské Federativní Republice, Rumunsku a Polsku.

3. Lucemburská vláda napadá základ žaloby, jejímž předmětem je vytýkané nesplnění povinnosti, přestože již vyjádřila vůli sporné dvoustranné dohody vypovědět.

4. Jak uvidíme dále, projednávaný případ navazuje v oblasti dopravy po vnitrozemských vodních cestách na rozsudky Soudního dvora ve věcech nazvaných „otevřené nebe“ [4], které se týkaly dvoustranných dohod uzavřených mezi několika členskými státy a Spojenými státy americkými v oblasti letecké dopravy.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 373, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 345.

3 — Úř. věst. L 175, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 295.

4 — Rozsudky ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Spojené království, C-466/98, Recueil, s. I-9427; Komise v. Dánsko, C-467/98, Recueil, s. I-9519; Komise v. Švédsko, C-468/98, Recueil, s. I-9575; Komise v. Finsko, C-469/98, Recueil, s. I-9627; Komise v. Belgie, C-471/98, Recueil, s. I-9681; Komise v. Lucembursko, C-472/98, Recueil, s. I-9741; Komise v. Rakousko, C-475/98, Recueil, s. I-9797, a Komise v. Německo, C-476/98, Recueil, s. I-9855.

I – Právní rámec

A – *Právní úprava Společenství*

1. Článek 10 ES

5. Podle tohoto článku:

„Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání.

Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů této smlouvy."

2. Pravidla Společenství v oblasti dopravy po vnitrozemských vodních cestách

6. Hlava V Smlouvy o ES je věnována oblasti dopravy. V článku 70 ES se stanoví, že v těchto věcech „sledují členské státy cíle této smlouvy v rámci společné dopravní politiky".

7. K provedení této společné politiky se v čl. 71 odst. 1 ES uvádí, že „Rada postupem podle článku 251 a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů stanoví:

a) společná pravidla pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států;

b) podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu;

c) opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy;

d) veškerá jiné potřebné předpisy".

8. Článek 80 odst. 1 ES upřesňuje, že „[U] stanovení této hlavy se vztahují na dopravu po železnicích, silnicích a vnitrozemských vodních cestách".

9. Politika Společenství v oblasti dopravy po vnitrozemských vodních cestách se člení na několik částí, z nichž lze jmenovat strukturální zlepšení ve vnitrozemské vodní plavbě, harmonizaci podmínek pro získávání a vzájemné uznávání národních osvědčení k řízení plavidel vnitrozemské plavby, přepravu po vnitrozemských vodních cestách uvnitř členského státu poskytovanou dopravci, kteří v tomto členském státu nesídlí, a přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách mezi členskými státy.

10. Poslední dvě jmenované části politiky Společenství v oblasti dopravy po vnitrozemských vodních cestách byly provedeny nařízením č. 3921/91, respektive nařízením č. 1356/96.

11. Nařízení č. 3921/91 má za cíl odstranění omezení vůči osobám poskytujícím dopravu po vnitrozemských vodních cestách na základě jejich státní příslušnosti nebo na základě skutečnosti, že jsou usazeny v jiném členském státě, než ve kterém poskytují služby. V souladu s obecnou zásadou rovného zacházení by dopravci nerezidenti měli být podle uvedeného nařízení oprávněni provádět vnitrostátní přepravu zboží nebo cestujících po vnitrozemských vodních cestách za stejných podmínek, jaké ukládá příslušný členský stát vlastním dopravcům.

12. Toto oprávnění, které od 1. ledna 1993 náleží každému dopravci provozujícímu přepravu zboží nebo cestujících a spočívá v dočasném provádění vnitrostátní dopravy pro cizí potřebu v členském státě, ve kterém není usazen (činnost nazývaná „kabotáž"), podléhá podmínkám vztahujícím se jednak na dopravce, jednak na plavidla, která používá.

13. Pokud jde o podmínky týkající se dopravce, z článku 1 nařízení č. 3921/91 vyplývá, že kabotáž může v členském státě provozovat každý dopravce, pokud je usazen v členském státě v souladu s jeho právními předpisy a případně je tam oprávněn provozovat mezinárodní přepravu zboží nebo cestujících po vnitrozemských vodních cestách.

14. Pokud se týče podmínek týkajících se plavidel používaných dopravcem k provozování kabotáže v členském státě, čl. 2 odst. 1

stanoví, že se musí jednat o plavidla, jejichž vlastník nebo vlastníci jsou fyzické osoby s trvalým bydlištěm v některém členském státě, které jsou státními příslušníky členských států, nebo právnické osoby, které mají sídlo v některém členském státě a většinový podíl v nich drží státní příslušníci členských států.

15. Konečně článek 6 nařízení č. 3921/91 upřesňuje, že ustanoveními nařízení „nejsou dotčena práva existující na základě Revidované úmluvy pro plavbu na Rýně (Mannheimská úmluva)“ [5].

16. Cílem nařízení č. 1356/96 je zajištění volného pohybu služeb v oblasti přepravy zboží nebo cestujících po vnitrozemských vodních cestách mezi členskými státy. Stejně jako nařízení č. 3921/91 tedy směřuje k odstranění omezení vůči provozovatelům služeb na základě jejich státní příslušnosti nebo na základě skutečnosti, že jsou usazeni v jiném členském státě, než ve kterém mají být služby poskytovány.

5 — Tato úmluva, podepsaná dne 17. října 1868 v Mannheimu, zakotvuje zásadu svobody plavby na Rýně a zásadu rovného zacházení s lodníky a lodstvy. Tato úmluva zavazuje Belgické království, Spolkovou republiku Německo, Francouzskou republiku, Nizozemské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Švýcarskou konfederaci.

17. V prvním bodu odůvodnění nařízení č. 1356/96 se uvádí, že „zavedení společné dopravní politiky zahrnuje mimo jiné stanovení společných pravidel platných pro přístup na trh mezinárodní přepravy zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách na území Společenství; [...] tato pravidla musí být stanovena tak, aby přispívala k dotvoření vnitřního dopravního trhu“.

18. Třetí bod odůvodnění uvedeného nařízení mimoto popisuje celkové souvislosti a důvody pro vydání nařízení. Vyplývá z něj, že po přistoupení nových členských států existují mezi členskými státy odlišné úpravy pro mezinárodní dopravu a tranzit po vnitrozemských vodních cestách z důvodu dvoustranných dohod uzavřených mezi členskými státy a novými přistupujícími státy, a že je proto nezbytné stanovit „společná pravidla k zajištění řádného fungování vnitřního dopravního trhu, zejména proto, aby se zabránilo narušování hospodářské soutěže a organizace daného trhu“.

19. Z článků 1 a 2 nařízení č. 1356/96 v podstatě vyplývá, že každý provozovatel přepravující zboží nebo cestující po vnitrozemských vodních cestách může provozovat dopravní operace mezi členskými státy a tranzit přes členské státy bez diskriminace na základě státní příslušnosti nebo místa jeho usazení za předpokladu, že splní následující podmínky: je usazen v některém členském státě v souladu s jeho právními předpisy, je v tomto členském státě oprávněn provozovat

mezinárodní přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách, využívá pro tyto dopravní operace lodě pro plavbu po vnitrozemských vodních cestách registrované v některém členském státě nebo vlastní osvědčení o příslušnosti k loďstvu některého členského státu a konečně splňuje podmínky stanovené v článku 2 nařízení č. 3921/91 [6].

20. Konečně článek 3 nařízení č. 1356/96 stanoví, že jeho ustanoveními „nejsou dotčena práva dopravců třetích zemí podle Revidované úmluvy o plavbě na Rýně (Mannheimská úmluva), Úmluvy o režimu plavby na Dunaji (Bělehradská úmluva) [7] ani práva vyplývající z mezinárodních závazků Společenství".

B – *Dvoustranné dohody podepsané a schválené Lucemburským velkovévodstvím*

21. Lucemburské velkovévodství podepsalo tři dvoustranné dohody o přepravě po vnitrozemských vodních cestách, a to:

— dne 30. prosince 1992 s Českou a Slovenskou federativní republikou; tato dohoda byla schválena Poslaneckou sněmovnou Lucemburského velkovévodství dne 10. dubna 1994 a vstoupila v platnost dne 6. června 1994;

— dne 10. listopadu 1993 s Rumunskem; tato dohoda byla schválena Poslaneckou sněmovnou Lucemburského velkovévodství dne 6. ledna 1995 a vstoupila v platnost dne 3. února 1995;

— dne 9. března 1994 s Polskem; tato dohoda byla schválena Poslaneckou sněmovnou Lucemburského velkovévodství dne 24. července 1995 a vstoupila v platnost dne 1. října 1995.

22. Tyto dvoustranné dohody stanoví pravidla pro přepravu cestujících a zboží po vnitrozemských vodních cestách mezi smluvními státy, jakož i vzájemné využívání vnitrozemských vodních cest jedné smluvní strany loděmi druhé smluvní strany. Současně stanoví, že doprava provozovaná loděmi jedné smluvní strany mezi přístavy druhé smluvní strany a přístavy států, které

6 — Viz bod 14 tohoto stanoviska.

7 — Tuto Úmluvu o režimu plavby na Dunaji podepsaly v Bělehradě dne 18. srpna 1948 Bulharsko, Maďarsko, Rumunsko, Československo, Ukrajina, Sovětský svaz a Jugoslávie. Jejím cílem je zejména zaručit svobodu plavby na Dunaji.

nejsou smluvní stranou těchto dohod, zahrnující nalodění nebo vylodění cestujících a naložení nebo vyložení zboží (doprava ve třetích státech), podléhá předchozímu povolení příslušných orgánů.

C – Návrh mnohostranné dohody mezi Evropským společenstvím a některými třetími státy

23. V oblasti vnějších vztahů Společenství se třetími státy se Rada na svém zasedání dne 7. prosince 1992 rozhodla zmocnit Komisi, aby „sjednala dohodu mezi Evropským hospodářským společenstvím na jedné straně a Polskem a smluvními státy Úmluvy o režimu plavby na Dunaji (Maďarsko, Československo, Rumunsko, Bulharsko, bývalý SSSR, bývalá Jugoslávie a Rakousko) na straně druhé“ [8]. Obecným cílem vyjednávání bylo uzavření mnohostranné dohody mezi Společenstvím a výše uvedenými státy o pravidlech vztahujících se na říční přepravu cestujících a zboží mezi dotyčnými smluvními stranami.

8 — Dok. 10828/92 Trans 178 Relex 72. Vzhledem k tomu, že rozhodné období, které je třeba brát v úvahu při posouzení této žaloby, předchází 1. květnu 2004, kdy některé z těchto států přistoupily k Evropské unii, jsou tyto státy v mém stanovisku dále označovány jako „třetí státy“.

24. Tato jednání byla odůvodněna zejména nutností vytvořit účinnou celoevropskou síť dopravy po vnitrozemských vodních cestách, a tím zmírnit zahlcení dopravních sítí východ-západ, a to především po otevření kanálu Rýn-Mohan-Dunaj v roce 1992.

25. Zejména vzhledem k převratným politickým a hospodářským událostem, k nimž v té době došlo v některých státech v Podunají, Rada dne 8. dubna 1994 rozhodla, že jednání s Maďarskem, Polskem, Českou republikou a Slovenskem budou prioritní.

26. Po skončení těchto jednání Komise dne 13. prosince 1996 předložila Radě návrh rozhodnutí o uzavření dohody, kterou se stanoví podmínky pro přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách mezi Evropským společenstvím na jedné straně a Českou republikou, Polskou republikou a Slovenskou republikou na straně druhé [9].

27. Rada tento návrh rozhodnutí doposud nepřijala.

9 — COM(96) 634 konečné.

II – Postup před zahájením soudního řízení

28. V návaznosti na výše uvedené rozhodnutí Rady ze dne 7. prosince 1992, jímž byla Komise zmocněna ke sjednání mnohostranné dohody v oblasti říční dopravy s některými třetími středoevropskými a východoevropskými státy, požádala Komise dopisem ze dne 24. dubna 1993 některé členské státy včetně Lucemburského velkovévodství, aby „se zdržely jakýchkoli kroků, které by mohly zmařit řádný průběh jednání zahájených na úrovni Společenství, a aby zejména neprovedly ratifikaci již parafovaných nebo podepsaných [dvoustranných] dohod a nezahajovaly nová jednání se středoevropskými a východoevropskými státy v oblasti vnitrozemské plavby".

29. Po doručení dalšího dopisu ze dne 12. dubna 1994, na nějž lucemburské orgány odpověděly vyjádřením ze dne 9. května 1994, Komise v souladu s článkem 169 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 226 ES) dne 10. dubna 1995 zaslala výzvu v rámci postupu před zahájením soudního řízení. Komise se totiž domnívala, že pokračuje-li Lucemburské velkovévodství v procesu uzavírání dvoustranných dohod s Českou republikou a Slovenskem, porušuje tím právní řád Společenství.

30. Dopisem ze dne 2. prosince 1998 Komise zaslala lucemburské vládě doplňující výzvu, v níž rozšířila své výtky jmenovitě na dvoustranné dohody uzavřené mezi Lucemburským velkovévodstvím a Rumunskem a Polskem.

31. Komise nebyla odpovědí lucemburské vlády uspokojena a zaslala jí dne 28. února 2000 odůvodněné stanovisko. Lucemburská vláda na toto odůvodněné stanovisko odpověděla dopisem ze dne 17. května 2000.

32. Tato odpověď Komisi nepřesvědčila. Komise tedy na základě článku 226 ES podala tuto žalobu, doručenou soudní kanceláři dne 18. června 2003.

III – Žaloba

33. Na podporu své žaloby proti Lucemburskému velkovévodství uvádí Komise tři žalobní důvody.

34. První žalobní důvod se týká porušení vnější výlučné pravomoci Společenství tímto

členským státem ve smyslu rozsudku „AETR“ [10].

35. Druhý žalobní důvod se týká nedodržení povinností vyplývajících z článku 10 ES Lucemburským velkovévodstvím.

36. Třetí žalobní důvod se týká neslučitelnosti dvoustranných dohod uzavřených mezi Lucemburským velkovévodstvím na jedné straně a Českou a Slovenskou federativní republikou, Rumunskem a Polskem na straně druhé s nařízením č. 1356/96.

A – *K prvnímu žalobnímu důvodu týkajícímu se porušení vnější výlučné pravomoci Společenství ve smyslu rozsudku AETR*

1. Argumenty účastníků řízení

37. Komise vytýká Lucemburskému velkovévodství, že porušilo výlučnou pravomoc Společenství ve smyslu rozsudku AETR tím, že sjednalo, ratifikovalo a uvedlo v platnost dvoustranné dohody s Českou a Slovenskou federativní republikou, Rumunskem a Polskem. Podle Komise se totiž tyto dohody dotýkaly společných pravidel přijatých Společenstvím v nařízení č. 3921/91, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách uvnitř členského státu.

38. Komise se zejména domnívá, že uvedené dvoustranné dohody a především jejich ustanovení umožňující dopravcům dotyčných třetích států přístup ke kabotáži v Lucemburském velkovévodství na základě zvláštního povolení, se dotýkají společných pravidel obsažených v nařízení č. 3921/91, která měla od 1. ledna 1993 zajistit plnou harmonizaci podmínek upravujících kabotáž v členských státech Společenství. Lucemburské velkovévodství proto porušilo vnější výlučnou pravomoc Společenství tím, že si vyhradilo právo jednostranně udělovat dopravcům ze třetích států mimo Společenství oprávnění k přístupu.

39. S odvoláním na rozsudky Soudního dvora ve výše uvedených věcech „otevřené nebe“ se Komise domnívá, že nařízení č. 3921/91 se nevztahuje pouze na dopravce ze Společenství, ale také na dopravce ze

10 — Rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, nazvaný „AETR“ (22/70, Recueil, s. 263).

třetích států, což by potvrzoval článek 6 tohoto nařízení, který uznává právo švýcarských dopravců na přístup ke kabotáži v členských státech v souladu s Mannheimskou úmluvou [11].

40. V odpovědi na tyto argumenty lucemburská vláda v první řadě uvádí, že uzavření sporných dvoustranných dohod bylo odůvodněno dvojí potřebou zamezit jednak diskriminaci mezi vnitrostátními hospodářskými subjekty a hospodářskými subjekty z ostatních členských států, které uzavřely dvoustranné dohody se třetími státy, jednak situaci právního vakua, které by trvalo až do doby předpokládaného uzavření dohody na úrovni Společenství, které navíc nebylo zcela jisté.

41. Lucemburská vláda tvrdí, že Společenství není oprávněno zakazovat členským státům, aby si vytvořily dočasné dvoustranné nástroje do doby, než bude uzavřena mnohostranná dohoda na úrovni Společenství.

42. Lucemburská vláda rovněž uvádí, že právo dopravců nerezidentů provozovat kabotáž v Lucemburském velkovévodství podle článku 7 dvoustranných dohod podléhá povolení, které vydává lucemburský ministr dopravy, a že takové povolení ostatně nikdy vydáno nebylo.

43. Lucemburská vláda mimoto tvrdí, že nařízení č. 3921/91 se vztahuje pouze na členské státy Společenství, a nikoli na třetí státy.

44. Konečně pak argumentuje, že od 1. května 2004, kdy Česká republika, Polsko a Slovensko přistoupí k Evropské unii, pozbudou sporné dohody právních účinků.

2. Posouzení

45. V první řadě podotýkám, že argument o pozbytí právních účinků dvoustranných dohod přistoupením dotyčných smluvních stran k Evropské unii 1. května 2004 nemá žádný vliv na posouzení této žaloby. Podle ustálené judikatury totiž platí, že „existence nesplnění povinnosti se posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke

11 — Viz bod 15 tohoto stanoviska.

kterým došlo následovně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu" [12]. V projednávaném případě tato lhůta skončila dne 28. dubna 2000.

46. Pro posouzení prvního žalobního důvodu uplatněného Komisí je třeba připomenout podmínky, za nichž se Společenství může dovolávat vnější výlučné pravomoci ve smyslu judikatury vzešlé z výše uvedeného rozsudku AETR.

47. Je známo, že v tomto rozsudku Soudní dvůr položil základy takzvané „teorie implicitní vnější pravomoci Společenství". Soudní dvůr takto uznal, že zásada pravomocí výslovně stanovených Smlouvou nebrání existenci implicitních pravomocí vyplývajících ze systému Smlouvy. Kromě způsobu určení vnějších pravomocí Společenství, tedy explicitních či implicitních, Soudní dvůr rovněž vymezil podmínky výlučnosti těchto pravomocí. V projednávaném případu se budu zabývat pouze tímto posledně uvedeným hlediskem, protože lucemburská vláda nezpochybňuje vnější rozměr pravomoci Společenství v oblasti dopravy po vnitrozemských vodních cestách.

12 — Viz zejména rozsudek ze dne 2. května 1996, Komise v. Belgie, C-133/94, Recueil, s. I-2323, bod 17.

48. Podle Soudního dvora „pokaždé, když Společenství k provedení společné politiky v souladu se Smlouvou přijalo ustanovení zavádějící v jakékoli podobě společná pravidla, nejsou již členské státy oprávněny, samostatně či dokonce v součinnosti s jinými členskými státy, sjednávat se třetími státy závazky, jimiž by byla tato pravidla dotčena". A to proto, že „v průběhu zavádění těchto společných pravidel může pouze samotné Společenství přijímat a provádět závazky sjednané s třetími státy, a to s účinkem pro celou oblast působnosti právního řádu Společenství" [13].

49. V těchto dvou zásadních bodech svého odůvodnění Soudní dvůr prohlásil, že nabývání vnější výlučné pravomoci Společenstvím je svou povahou postupné, a to v tom smyslu, že úzce závisí na míře, v jaké vnitřní právní řád Společenství upravuje určitou oblast [14]. Soudní dvůr kromě toho vyjádřil zcela zásadní kritérium dotčení společných pravidel mezinárodními závazky sjednanými mezi členskými státy a třetími státy, které bylo později v judikatuře potvrzeno jako ústřední kritérium výlučnosti vnějších pravomocí Společenství.

13 — Bod 17, respektive 18 výše uvedeného rozsudku AETR.

14 — Proto „vnější výlučná pravomoc Společenství nevyplývá *ipso facto* z jeho pravomoci přijímat pravidla ve vnitřních věcech". Posudek 1/94, ze dne 15. listopadu 1994, Recueil, s. I-5267, bod 77 (dohody GATS a TRIPs).

50. Navazující judikatura, která je z převážné části tvořena řadou posudků vydaných Soudním dvorem na základě článku 228 Smlouvy o EHS (po změně článek 228 Smlouvy o ES a nyní článek 300 ES) [15], upřesnila obsah tohoto kritéria dotčení. Soudní dvůr uvedl, že dotčení neznamená rozpor. Je tedy možné, aby společná pravidla zakotvená na úrovni Společenství byla dotčena ustanoveními mezinárodních dohod, třebaže s nimi nebudou nijak v rozporu. K dotčení dojde v případě, zjistí-li se, že mezinárodní dohoda „se vztahuje na oblast, kterou již z větší části pokrývají postupně přijímaná ustanovení práva Společenství [...]“ [16].

51. Soudní dvůr provedl shrnutí těchto poznatků ve výše uvedených rozsudcích „otevřené nebe“, pokud se týče dvoustranných dohod, které zavazují dotčené členské státy vůči Spojeným státům americkým [17]. Soudní dvůr při této příležitosti připomenul, za jakých podmínek může být dosah společných pravidel dotčen nebo narušen mezinárodními závazky a za jakých podmínek je Společenství nadáno vnější výlučnou pravomocí na základě výkonu své vnitřní pravomoci. Podle názoru Soudního dvora „je tomu tak v případě, kdy se mezinárodní závazky týkají oblasti působnosti společných pravidel [...] nebo kdykoli se týkají oblasti, kterou již z větší části pokrývají taková pravidla“ [18].

52. Soudní dvůr z toho dovodil, že „upravilo-li Společenství svými vnitřními legislativními akty ustanovení týkající se zacházení se státními příslušníky třetích států nebo svěřilo-li výslovně svým orgánům pravomoc k jednání se třetími státy, získalo tak vnější výlučnou pravomoc v rozsahu úpravy těchto aktů [...]“ [19].

53. Dle Soudního dvora „[j]e tomu tak dokonce i v případě neexistence výslovného ustanovení, které by zmocňovalo orgány Společenství k jednání s třetími státy, pokud již Společenství provedlo úplnou harmonizaci v určité oblasti, protože takto přijatá společná pravidla by mohla být dotčena ve smyslu výše uvedeného rozsudku AETR, kdyby si členské státy ponechaly volnost k jednání s třetími státy [...]“ [20].

54. Na základě těchto poznatků z vymezení výlučné povahy vnější pravomoci Společen-

15 — Lze uvést zejména následující posudky: ze dne 11. listopadu 1975, 1/75, Recueil, s. I-1355 (dohoda týkající právní úpravy místních výdajů); ze dne 26. dubna 1977, 1/76, Recueil, s. I-741 (Evropský fond pro pozastavení vnitrozemské plavby); ze dne 19. března 1993, 2/91, Recueil, s. I-1061 (úmluva Mezinárodní organizace práce č. 170); ze dne 24. března 1995, 1/94, výše uvedený, a 2/92, Recueil, s. I-521 (třetí novelizované rozhodnutí Rady OECD o národním zacházení).

16 — Viz zejména výše uvedený posudek 2/91, bod 25.

17 — Viz poznámku 4.

18 — Viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Dánsko, body 81 a 82.

19 — Tamtéž, bod 83.

20 — Tamtéž, bod 84.

ství, které provedl Soudní dvůr, je nyní potřeba určit, zda společná pravidla, na něž se Komise odvolává ve své žalobě, tedy pravidla vyplývající z nařízení č. 3921/91, mohou být dotčena mezinárodními závazky sjednanými Lucemburským velkovévodstvím.

55. Z argumentů vyslovených Komisí vyplývá, že vnější výlučná pravomoc Společenství se podle ní zakládá na skutečnosti, jak již rozhodl Soudní dvůr, že „Společenství svými vnitřními legislativními akty upravilo ustanovení týkající se zacházení se státními příslušníky třetích států" [21].

56. Shodně s tím, co naznačuje lucemburská vláda, se však domnívám, že nařízení č. 3921/91 neobsahuje konkrétně žádné ustanovení, které by vymezovalo zacházení s dopravci ze třetích států.

57. Je totiž třeba připomenout, že se toto nařízení, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách uvnitř členského státu, vztahuje pouze na dopravce usazené v některém členském státě a používající plavidla, jejichž vlastníkem nebo vlastníky jsou fyzické osoby s trvalým bydlištěm v některém členském státě, které jsou státními příslušníky členských států, nebo právnické osoby, které mají sídlo v některém členském státě a většinový podíl v nich drží státní příslušníci členských států [22].

58. Dále podotýkám, že stanoví-li článek 6 nařízení č. 3921/91, že jeho ustanoveními „nejsou dotčena práva existující na základě Revidované úmluvy pro plavbu na Rýně (Mannheimská úmluva)", potvrzuje tím dle mého mínění názor, že zákonodárce Společenství neupravil přístup dopravců ze třetích států na trh přepravy po vnitrozemských vodních cestách uvnitř Společenství. Domnívám se, že Společenství v tomto článku pouze bere na vědomí práva vyplývající pro Švýcarsko z Mannheimské úmluvy. Pokud bychom tvrdili opak, pak bychom zbavili veškerého významu jednání podniknutá na úrovni Společenství z podnětu Rady za účelem uzavření mnohostranné dohody určené zejména k úpravě situace dopravců z dotyčných třetích států.

59. Proto se v souladu s judikaturou Soudního dvora, která byla posledně zpřesněna v jeho rozsudcích „otevřené nebe", domnívám, že týkají-li se společná pravidla obsažená v nařízení č. 3921/91 pouze dopravců ze

21 — Tamtéž, bod 83.

22 — Viz body 13 a 14 tohoto stanoviska.

Společenství, pak nemohou být dotčena dvoustrannými dohodami, které se týkají dopravců ze třetích států, které jsou smluvními stranami těchto dohod.

60. V souladu s upřesněním, které Soudní dvůr vyjádřil v rozsudcích „otevřené nebe", navíc samotná skutečnost, že nařízení, jehož se Komise dovolává, neupravuje situaci dopravců ze třetích států působících uvnitř Společenství, je důkazem, že harmonizace provedená tímto nařízením není úplná [23].

61. Z těchto poznatků dle mého názoru vyplývá, že Společenství se nemůže dovolávat vnější výlučné pravomoci ve smyslu rozsudku AETR na základě toho, že společná pravidla obsažená v nařízení č. 3921/91 jsou dotčena mezinárodními závazky přijatými Lucemburským velkovévodstvím v dvoustranných dohodách napadených Komisí.

62. Za těchto okolností, a zejména pak tehdy, budu-li se držet žalobního důvodu tak, jak byl odůvodněn v žalobě Komise, se domnívám, že sjednání, uzavření, ratifikace a vstup v platnost dvoustranných dohod mezi Lucemburským velkovévodstvím na jedné straně a Českou a Slovenskou federativní republikou, Rumunskem a Polskem na straně druhé nepředstavují porušení vnější výlučné pravomoci Společenství.

63. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že první žalobní důvod uplatněný Komisí je neopodstatněný.

B – *K žalobnímu důvodu týkajícímu se porušení článku 10 ES*

1. Argumenty účastníků řízení

64. V tomto druhém žalobním důvodu Komise uvádí, že Lucemburské velkovévodství nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 10 ES. Lucemburské velkovévodství tím, že pokračovalo ve sjednávání, podpisu, ratifikaci a uvádění v platnost předmětných dvoustranných dohod poté, co Rada dne 7. prosince 1992 rozhodla o zmocnění Komise, aby sjednala dohodu jménem Společenství, ohrozilo provádění tohoto rozhodnutí Rady. Sjednání dohody jménem Společenství ze strany Komise, jakož i následné uzavření takové

23 — Viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Dánsko, bod 93.

dohody Radou by v případě prosazování individuálních kroků některého členského státu bylo nevyhnutelně obtížnější. Kdyby Společenství a jeho členské státy vystupovaly roztříštěně, pak by byla vyjednávací pozice Společenství vůči třetím státům oslabena.

65. Lucemburská vláda kromě argumentů uvedených v bodech 40 a 41 tohoto stanoviska navíc uplatňuje, že sporné dvoustranné dohody byly sjednány před 7. prosincem 1992, kdy Rada zmocnila Komisi ke sjednání mnohostranné dohody mezi Společenstvím na jedné straně a Polskem a smluvními státy Úmluvy o režimu plavby na Dunaji na straně druhé.

66. Lucemburská vláda se dále domnívá, že rozhodnutí Rady ze dne 8. dubna 1994, jímž byla Komise vyzvána, aby věnovala zvýšenou pozornost jednáním s Maďarskem, Polskem, Českou republikou a Slovenskem, je ve skutečnosti novým zmocněním k jednání nahrazujícím zmocnění obsažené v rozhodnutí Rady ze dne 7. prosince 1992.

67. Lucemburská vláda konečně uvádí, že je ochotna vypovědět všechny své dvoustranné dohody v oblasti vnitrozemské plavby ihned po vstupu v platnost mnohostranné dohody.

2. Posouzení

68. Na prvním místě upřesňuji, že ze spisu vyplývá, že dotčené dvoustranné dohody byly sice pravděpodobně sjednány zčásti před rozhodnutím Rady ze dne 7. prosince 1992 zmocňujícím Komisi, aby sjednala mnohostrannou dohodu; je však pravdou, že všechny tyto dohody byly podepsány a schváleny až po přijetí výše uvedeného rozhodnutí Společenství. Jednání o dvoustranných dohodách uzavřených s Rumunskem a Polskem navíc zřejmě pokračovala po přijetí rozhodnutí Rady ze dne 7. prosince 1992 a k jejich podpisu došlo dne 10. listopadu 1993, respektive 9. března 1994.

69. Mám také za to, že nic ve spisu neopravňuje k tvrzení, jak to činí lucemburská vláda, že rozhodnutí Rady ze dne 8. dubna 1994, jímž byla Komise vyzvána, aby věnovala zvýšenou pozornost jednáním s Maďarskem, Polskem, Českou republikou a Slovenskem, je ve skutečnosti novým zmocněním k jednání nahrazujícím zmocnění obsažené v rozhodnutí Rady ze dne 7. prosince 1992. Dle mého názoru je třeba

se domnívat, že toto rozhodnutí z roku 1994 toliko upřesňuje původní vyjednávací pokyny obsažené v rozhodnutí z roku 1992.

70. Vzhledem k výše uvedeným upřesněním se shodně s Komisí domnívám, že jednání vytýkané Lucemburskému velkovévodství je porušením jeho povinnosti loajální spolupráce zakotvené v článku 10 ES.

71. Tento článek totiž především ukládá členským státům pozitivní povinnost usnadnit plnění úkolů Společenství a negativní povinnost zdržet se „jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů této smlouvy".

72. Proto se domnívám, že nehledě na to, zda vnější pravomoc Společenství je výlučné povahy, či nikoli, jsou členské státy povinny dodržovat konkrétní povinnosti konat a zdržet se, jestliže se Rada rozhodne přijmout určité opatření na úrovni Společenství [24].

73. V projednávaném případu proti sobě stojí na jedné straně účinné provádění rozhodnutí Rady ze dne 7. prosince 1992 zmocňujícího Komisi, aby sjednala mnohostrannou dohodu jménem Společenství, a na druhé straně jednání členského státu spočívající ve sjednání, podpisu, ratifikaci a uvedení v platnost souběžných dvoustranných dohod v téže oblasti.

74. Je možné se totiž domnívat, že sjednání, podpis, ratifikace a uvedení v platnost těchto dvoustranných dohod, a to v oblasti, na niž se vztahuje výslovné zmocnění Komise k jednání, mohly narušit přijetí mnohostranné dohody na úrovni Společenství. Dodávám dokonce, že situace právního vakua v oblasti říční dopravy, jemuž lucemburská vláda dle vlastního prohlášení hodlala zabránit, byla naopak na úrovni Společenství zřejmě ještě více ztížena kvůli ochromujícímu účinku takto uzavřených dvoustranných dohod.

75. Ze spisu navíc vyplývá, že lucemburská vláda nijak neusilovala o spolupráci s Komisí ani s ní nekonzultovala své návrhy dvoustranných smluv, nýbrž že naopak postupovala osamoceně a souběžně s jednáním vedeným Komisí na úrovni Společenství.

24 — Viz rozsudek ze dne 5. května 1981, Komise v. Spojené království, 804/79, Recueil, s. I-1045, bod 28. Tento rozsudek spadá do zvláštního rámce výlučné pravomoci Společenství v oblasti opatření k zachování zdrojů moře. Zásadu, podle níž článek 10 ES ukládá členským státům konkrétní povinnosti konat a zdržet se, jakmile Společenství rozhodne o přijetí opatření na úrovni Společenství, je však dle mého názoru nutné uplatňovat obecně.

76. V této souvislosti se domnívám, že vyjádřená ochota lucemburské vlády vypovědět všechny dvoustranné dohody v oblasti vnitrozemské plavby ihned po vstupu v platnost mnohostranné dohody zavazující Společenství a úprava příslušných ustanovení za tímto účelem ve dvoustranných dohodách nedokazují, že by článek 10 ES byl dodržen.

77. Vzhledem k těmto poznatkům navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že žalobní důvod Komise vycházející z porušení článku 10 ES Lucemburským velkovévodstvím je opodstatněný.

C – K žalobnímu důvodu týkajícímu se neslučitelnosti dvoustranných dohod uzavřených mezi Lucemburským velkovévodstvím na jedné straně a Českou a Slovenskou federativní republikou, Rumunskem a Polskem na straně druhé s nařízením č. 1356/96

1. Argumenty účastníků řízení

78. Komise tvrdí, že dvoustranné dohody uzavřené mezi Lucemburským velkovévodstvím na jedné straně a Českou a Slovenskou federativní republikou, Rumunskem a Polskem na straně druhé jsou neslučitelné s nařízením č. 1356/96 o společných pravidlech, která se vztahují na přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách mezi členskými státy s cílem zavedení svobody poskytování těchto přepravních služeb.

79. Komise se konkrétně domnívá, že byla-li v těchto dvoustranných dohodách po přijetí nařízení č. 1356/96 ponechána ustanovení, podle nichž mohou plavidla zaregistrovaná ve třetích státech provozovat služby mezi Lucemburským velkovévodstvím a ostatními členskými státy Společenství na základě zvláštního povolení vydaného příslušnými orgány, pak jsou tato ustanovení neslučitelná s uvedeným nařízením. Toto nařízení se totiž vztahuje na provozovatele přepravy zboží nebo cestujících po vnitrozemských vodních cestách mezi členskými státy a na tranzit po nich (článek 1) a stanoví podmínky, které musí splnit provozovatelé přepravy zboží nebo cestujících po vnitrozemských vodních cestách, aby mohli provozovat dopravní operace mezi členskými státy a tranzit přes členské státy (článek 2).

80. Komise se domnívá, že souborem vytýkaných ustanovení dvoustranných dohod Lucemburské velkovévodství změnilo jedno-

stranně a mimo kontrolu Společenství povahu a dosah pravidel týkajících se svobody poskytování služeb vnitrozemské plavby mezi členskými státy Společenství, která jsou vymezena právním řádem Společenství. Jednostranné udělení práva na přístup tímto členským státem či přinejmenším skutečnost, že si vyhradil právo jednostranně udělit přístup k dopravním spojením uvnitř Společenství lodníkům, kteří nesplňují podmínky obsažené v nařízení č. 1356/96, jsou proto neslučitelné se systémem zavedeným tímto nařízením. Podle Komise je totiž zjevné, že polští, rumunští, čeští a slovenští lodníci a plavební podniky, jimž by bylo možné na základě dvoustranných dohod povolit provozování přepravy mezi Lucemburským velkovévodstvím a ostatními členskými státy Společenství, nesplňovali v období, k němuž se váže tato žaloba, žádnou z těchto podmínek.

2. Posouzení

82. Domnívám se, že poslední žalobní důvod uplatněný Komisí je neopodstatněný z následujících důvodů.

83. Nejprve je třeba věnovat pozornost hlavnímu cíli nařízení č. 1356/96, jímž se uskutečnění *svobody poskytování služeb* v oblasti přepravy zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách *mezi členskými státy*. Nařízení proto směřuje k odstranění *omezení*, včetně jakékoli diskriminace, vůči poskytovatelům služeb na základě jejich státní příslušnosti nebo skutečnosti, že jsou usazeni v jiném členském státě, než ve kterém mají být služby poskytovány.

81. Lucemburská vláda odpovídá, že ze znění předmětného nařízení vyplývá, že se vztahuje pouze na dopravce ze Společenství, přičemž dopravci ze třetích států jsou vyloučeni nebo spadají do působnosti jiných ustanovení právního řádu Společenství.

84. Podle článku 2 uvedeného nařízení podléhá přístup k tomuto režimu svobody poskytování služeb říční dopravy mezi členskými státy několika podmínkám: usazení v některém členském státě v souladu s jeho právními předpisy, oprávnění provozovat v tomto členském státě mezinárodní přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách, využívání pro tyto dopravní

operace lodí pro plavbu po vnitrozemských vodních cestách registrovaných v některém členském státě nebo vlastnictví osvědčení o příslušnosti k loďstvu některého členského státu a konečně splnění podmínek stanovených v článku 2 nařízení č. 3921/91 [25].

85. Vymezení a rámec tohoto režimu svobody poskytování služeb říční dopravy mezi členskými státy Společenství pro dopravce usazené v některém členském státě nesmí být dle mého názoru chápány jako absolutní zákaz pro lodě registrované ve třetích státech provozovat služby mezi několika členskými státy Společenství.

86. Nařízení č. 1356/96 lze sice chápat tak, jak to naznačuje Komise ve svém vyjádření, totiž že upravuje přednost pro členské státy Společenství v oblasti říční dopravy na území Společenství, domnívám se však, že tato přednost se týká toliko přístupu k režimu *svobody* poskytování služeb, který je určen, jak již bylo uvedeno výše, pouze dopravcům úzce spjatým s některým členským státem.

25 — Viz v této souvislosti bod 14 tohoto stanoviska.

Naopak nic v obsahu uvedeného nařízení nenasvědčuje tomu, že by jeho předmětem nebo účelem bylo bránit obecně lodím registrovaným ve státech, které nejsou členskými státy Evropského společenství, v provozování služeb mezi několika jeho členskými státy.

87. Komise mimo to netvrdí, že dvoustranné dohody upravují souběžný systém svobody poskytování služeb pro lodě registrované v České a Slovenské federativní republice, v Rumunsku a v Polsku. Ve svém vyjádření zohledňuje skutečnost, že dvoustranné dohody předpokládají pouze *možnost*, a nikoli právo těchto lodí registrovaných v uvedených třetích státech provozovat služby mezi několika členskými státy Společenství. Komise totiž uvádí, že tato možnost poskytovat služby podléhá zvláštnímu povolení příslušného orgánu.

88. Dotčené dvoustranné dohody tedy neupravují svobodu poskytování služeb říční přepravy zboží a cestujících mezi členskými státy Společenství pro české, slovenské, rumunské a polské dopravce, nýbrž pouze

zavádějí omezený režim, v němž je toto poskytování služeb umožněno v přesně vymezených případech a podmíněno povolením.

89. Pozastavíme-li se nad zněním dvoustranných dohod, můžeme zjistit, že podle jejich čl. 1 odst. 2 písm. d) „pojem ‚doprava ve třetích státech'[26] označuje dopravu provozovanou loděmi jedné smluvní strany mezi přístavy druhé smluvní strany a přístavy třetího státu zahrnující nalodění a vylodění cestujících a naložení a vyložení zboží"[27]. Článek 6 dvoustranných dohod v této souvislosti v podstatě stanoví, že doprava ve třetích státech podléhá povolení příslušných orgánů smluvních stran nebo může být provozována pouze v případech určených smíšenou komisí pověřenou prováděním dohod. Nejedená se tedy o režim *svobody* poskytování služeb.

90. Vzhledem k rozdílu v povaze režimu Společenství a režimů dvoustranných dohod o poskytování služeb přepravy zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách se proto domnívám, že z pohledu vytýkaných ustanovení dvoustranných dohod Lucemburské velkovévodství na rozdíl od tvrzení Komise nezměnilo povahu a dosah pravidel týkajících se svobody poskytování služeb vnitrozemské plavby mezi členskými státy Společenství, vymezených v nařízení č. 1356/96.

91. Všechny tyto poznatky mne tedy vedou k závěru, že Komise neprokázala opodstatněnost žalobního důvodu založeného na neslučitelnosti dvoustranných dohod uzavřených mezi Lucemburským velkovévodstvím na jedné straně a Českou a Slovenskou federativní republikou, Rumunskem a Polskem na straně druhé s nařízením č. 1356/96.

92. Konečně v souladu s čl. 69 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora a vzhledem k tomu, že navrhuji, aby žalobě Komise bylo vyhověno pouze částečně, by měl každý z účastníků řízení nést vlastní náklady řízení.

26 — Jedná se o státy, které nejsou smluvní stranou předmětných dvoustranných dohod.

27 — V případě dvoustranné dohody uzavřené s Rumunskem je třeba odkázat na čl. 1 písm. k).

IV – Závěry

93. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) určil, že Lucemburské velkovévodství nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 10 ES tím, že po přijetí rozhodnutí Rady ze dne 7. prosince 1992 o zahájení jednání mezi Společenstvím a třetími státy o pravidlech vztahujících se na říční přepravu zboží a cestujících mezi dotyčnými smluvními stranami, sjednalo, podepsalo, ratifikovalo a uvedlo v platnost dvoustranné dohody týkající se dopravy po vnitrozemských vodních cestách s Českou a Slovenskou federativní republikou, Rumunskem a Polskem;

2) ve zbývající části žalobu zamítl;

3) rozhodl, že každý účastník řízení nese vlastní náklady řízení."