SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PHILIPPA LÉGERJA, predstavljeni 25. novembra 2004[1]

1. Komisija Evropskih skupnosti s to tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Veliko vojvodstvo Luksemburg ni izpolnilo obveznosti iz člena 10 ES iz Uredbe Sveta (EGS) št. 3921/91 z dne 16. decembra 1991 o določitvi pogojev, pod katerimi lahko tuji prevozniki prevažajo blago ali potnike po celinskih plovnih poteh znotraj države članice[2], in iz Uredbe Sveta (ES) št. 1356/96 z dne 8. julija 1996 o skupnih pravilih, ki se uporabljajo za prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami z namenom vzpostavitve svobode opravljanja teh prevoznih storitev[3].

2. Komisija Velikemu vojvodstvu Luksemburg očita, da se je samostojno pogajalo, sklenilo, ratificiralo, uveljavilo in odklonilo odpoved dvostranskih sporazumov o prevozu po celinskih plovnih poteh s Češko in slovaško federativno republiko, z Romunijo ter s Poljsko.

3. Luksemburška vlada v bistvu izpodbija očitano neizpolnjevanje, izrazila pa je namero, da odpove sporne dvostranske sporazume.

4. Videli bomo, da je ta zadeva na področju prevozov po celinskih plovnih poteh nadaljevanje sodb Sodišča v zadevah, imenovanih „Odprto nebo“[4], ki so obravnavale dvostranske sporazume, ki jih je več držav članic sklenilo z Združenimi državami Amerike na področju zračnega prevoza.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL L 373, str. 1.

3 — UL L 175, str. 7.

4 — Sodbe z dne 5. novembra 2002 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-466/98, Recueil, str. I-9427); v zadevi Komisija proti Danski (C-467/98, Recueil, str. I-9519); v zadevi Komisija proti Švedski (C-468/98, Recueil, str. I-9575); v zadevi Komisija proti Finski (C-469/98, Recueil, str. I-9627); v zadevi Komisija proti Belgiji (C-471/98, Recueil, str. I-9681); v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-472/98, Recueil, str. I-9741); v zadevi Komisija proti Avstriji (C-475/98, Recueil, str. I-9797) in v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-476/98, Recueil, str. I-9855).

I – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

1. Člen 10 ES

5. Ta člen določa:

„Države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne in posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti. Tako olajšujejo izpolnjevanje nalog Skupnosti.

Vzdržijo se vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev te pogodbe."

2. Predpisi Skupnosti o prevozu po celinskih plovnih poteh

6. Naslov V Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti je namenjen področju prevozov. Pogodba ES v členu 70 določa, da „države članice uresničujejo cilje te pogodbe na področju [...], v okviru skupne prometne politike".

7. Da bi uresničili to skupno politiko, člen 71(1) ES določa, da „Svet v skladu s postopkom iz člena 251 in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij določi:

(a) skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic;

(b) pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoze v državi članici, v kateri nimajo sedeža;

(c) ukrepe za izboljšanje varnosti prevoza;

(d) vse druge ustrezne predpise".

8. Člen 80(1) ES pojasnjuje, da se „določbe tega naslova [...] uporabljajo za prevoz v železniškem in cestnem prometu ter po celinskih plovnih poteh".

9. Skupnostna politika prevozov po celinskih plovnih poteh obsega več poglavij, med katera spadajo strukturna sanacija notranje plovbe, usklajevanje pogojev za pridobivanje in medsebojno priznavanje nacionalnih potrdil za upravljanje plovil v notranji plovbi, prevozne storitve po celinskih plovnih poteh v državi članici, ki jih opravljajo prevozniki, ki tam nimajo sedeža, in prevozi blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami.

10. Ti zadnji poglavji Skupnostne politike prevozov po celinskih plovnih poteh se uresničujeta z uredbama št. 3921/91 in 1356/96.

11. Cilj Uredbe št. 3921/91 je odpraviti omejitve za osebe, ki opravljajo prevozne storitve po celinskih plovnih poteh, na podlagi njihovega državljanstva ali dejstva, da imajo sedež v drugi državi članici in ne v tisti, v kateri naj bi se storitev opravila. V skladu s splošnim načelom o enakem obravnavanju je torej treba tujim prevoznikom po navedeni uredbi dovoliti opravljanje nacionalnih prevozov blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh pod enakimi pogoji, kot jih zadevna država članica določa za svoje prevoznike.

12. Do te možnosti je od 1. januarja 1993 naprej upravičen vsak prevoznik blaga ali potnikov, in sicer ima možnost začasnega opravljanja nacionalnega prevoza za najem ali plačilo v državi članici, v kateri nima stalnega sedeža, t. i. „kabotažo", če izpolnjuje pogoje, ki se nanašajo na prevoznika in plovila, ki jih ta uporablja.

13. Glede pogojev za prevoznika izhaja iz prvega člena Uredbe št. 3921/91, da lahko v državi članici opravlja kabotažo vsak prevoznik, ki ima v državi članici sedež v skladu z njeno zakonodajo in je, po potrebi, upravičen, da tam opravlja mednarodni prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh.

14. Glede pogojev za plovila, ki jih uporablja prevoznik za opravljanje kabotaže v državi članici, člen 2(1) določa, da morajo biti

lastnik ali lastniki plovil fizične osebe s stalnim prebivališčem v državi članici in državljanstvom držav članic ali pravne osebe, ki imajo sedež poslovanja v državi članici in katerih večinski delež pripada državljanom države članice.

15. Člen 6 Uredbe št. 3921/91 pa pojasnjuje, da ta uredba „ne vpliva na pravice, obstoječe po Revidirani konvenciji o plovbi po Renu (Konvencija iz Mannheima)“[5].

16. Cilj Uredbe št. 1356/96 je uresničiti svobodo opravljanja storitev na področju prevoza blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami. Njen namen je tako kot pri Uredbi št. 3921/91 odprava omejitev za osebe, ki opravljajo te storitve, na podlagi njihovega državljanstva ali dejstva, da imajo stalni sedež v drugi državi članici in ne v tisti, v kateri naj bi se storitev opravila.

5 — Ta konvencija, podpisana 17. oktobra 1868 v Mannheimu, določa načela svobodne plovbe po Renu ter enakega obravnavanja ladjarjev in ladjevij. Konvencija zavezuje Belgijo, Nemčijo, Francijo, Nizozemsko, Združeno kraljestvo in Švico.

17. Po prvi uvodni izjavi Uredbe št. 1356/96 „vzpostavitev skupne prometne politike med drugim vključuje določitev skupnih pravil za dostop do trga mednarodnega prevoza blaga in potnikov po celinskih plovnih poteh za ozemlju Skupnosti; [...] je treba ta pravila določiti tako, da prispevajo k dopolnitvi notranjega trga prevozov“.

18. Tretja uvodna izjava navedene uredbe navaja tako okvir kot razloge za njeno sprejetje. Ker po pristopu novih držav članic med državami članicami različne ureditve zaradi dvostranskih sporazumov, sklenjenih med državami članicami in novimi pristopnicami, zahtevajo sprejetje „skupnih pravil za zagotovitev pravilnega delovanja notranjega trga prevoza in, natančneje, za preprečitev izkrivljanja konkurence in motenj v organizaciji tega trga“.

19. V bistvu iz členov 1 in 2 Uredbe št. 1356/96 izhaja, da je vsakemu prevozniku blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh dovoljeno opravljati prevoze med državami članicami in v tranzitu skozi nje brez diskriminacije zaradi njegovega državljanstva in sedeža podjetja, če upošteva te pogoje: ima

sedež v državi članici v skladu z zakonodajo te države, ima pravico v tej državi članici opravljati mednarodni prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh ter uporablja za te prevozne dejavnosti plovila za plovbo po celinskih vodah, registrirana v državi članici, ali ima potrdilo o članstvu od mornarice države članice, in nazadnje, izpolnjuje tudi pogoje, določene v členu 2 Uredbe št. 3921/91[6].

20. Člen 3 Uredbe št. 1356/96 pa tudi določa, da ta uredba „ne vpliva na pravice prevoznikov tretjih držav po Revidirani konvenciji za plovbo po Renu (Mannheimska konvencija), Konvenciji o režimu plovbe na Donavi (Beograjska konvencija)[7] ali na pravice, ki izhajajo iz mednarodnih obveznosti Evropske skupnosti".

B – *Dvostranski sporazumi, ki jih je podpisalo in potrdilo Veliko vojvodstvo Luksemburg*

21. Veliko vojvodstvo Luksemburg je podpisalo tri dvostranske sporazume, ki se nanašajo na prevoz po celinskih plovnih poteh, in sicer:

— 30. decembra 1992 s Češko in slovaško federativno republiko; ta sporazum je poslanska zbornica Velikega vojvodstva Luksemburg potrdila 10. aprila 1994 in je začel veljati 6. junija 1994;

— 10. novembra 1993 z Romunijo; ta sporazum je poslanska zbornica Velikega vojvodstva Luksemburg potrdila 6. januarja 1995 in je začel veljati 3. februarja 1995;

— 9. marca 1994 s Poljsko; ta sporazum je poslanska zbornica Velikega vojvodstva Luksemburg potrdila 24. julija 1995 in je začel veljati 1. oktobra 1995.

22. Ti dvostranski sporazumi določajo pravila o prevozu potnikov in blaga po celinskih plovnih poteh, ki veljajo med pogodbenimi strankami, ter tudi o uporabi celinskih plovnih poti vsake pogodbenice za plovila druge pogodbenice. Določajo tudi, da je za

6 — Glej točko 14 teh sklepnih predlogov.

7 — To konvencijo, ki se nanaša na režim plovbe po Donavi, so 18. avgusta 1948 v Beogradu podpisale Bolgarija, Madžarska, Romunija, Češkoslovaška, Ukrajina, Sovjetska zveza in Jugoslavija. Njen cilj je zlasti jamčiti svobodno plovbo po Donavi.

promet s plovili ene pogodbenice med pristanišči druge pogodbenice ter pristanišči tretje države v skladu s temi sporazumi, ko gre za vkrcavanje in/ali izkrcavanje potnikov in nakladanje in/ali razkladanje blaga (promet s tretjimi državami), treba vnaprej pridobiti dovoljenje pristojnih organov.

C – Predlog večstranskega sporazuma med Evropsko skupnostjo in nekaterimi tretjimi državami

23. Na področju zunanjih odnosov Skupnosti s tretjimi državami se je Svet na zasedanju dne 7. decembra 1992 odločil, da pooblasti Komisijo za „pogajanja o sporazumu med Evropsko gospodarsko skupnostjo na eni strani ter Poljsko in državami podpisnicami Donavske konvencije (Madžarska, Češkoslovaška, Romunija, Bolgarija, nekdanja Sovjetska zveza, nekdanja Jugoslavija in Avstrija) na drugi strani".[8] Splošni cilj pogajanj je bil sklenitev enotnega večstranskega sporazuma med Skupnostjo ter zgoraj navedenimi državami o pravilih za prevoz potnikov in blaga po celinskih plovnih poteh med zadevnimi državami.

24. Vzpodbuda za ta pogajanja je bila predvsem potreba po oblikovanju učinkovitega vseevropskega omrežja za prevoz po celinskih plovnih poteh, da bi s tem zmanjšali prenatrpanost prometnega omrežja v smeri vzhod–zahod, zlasti po odprtju kanala Ren–Majna–Donava leta 1992.

25. Ob upoštevanju zlasti političnih in gospodarskih pretresov, do katerih je takrat prišlo v nekaterih državah donavske regije, je Svet 8. aprila 1994 sklenil, da je treba prednostno obravnavati pogajanja z Madžarsko, s Poljsko, Češko in Slovaško.

26. V zvezi s temi pogajanji je Komisija 13. decembra 1996 Svetu predstavila predlog sklepa za sklenitev sporazuma o pogojih urejanja prevoza blaga in potnikov po celinskih plovnih poteh med Evropsko skupnostjo na eni strani ter Češko republiko, Republiko Poljsko in Slovaško republiko na drugi[9].

27. Svet do danes še ni sprejel tega predloga sklepa.

8 — Doc. 10828/92 Trans 178 Relex 72. Upoštevajoč, da je referenčno obdobje za presojo te tožbe pred 1. majem 2004, ki je datum pristopa nekaterih izmed teh držav k Evropski uniji, so te za to presojo označene kot „tretje države".

9 — COM(96) 634 konč.

II – Predhodni postopek

28. Po zgoraj navedenem sklepu Sveta z dne 7. decembra 1992, ki pooblašča Komisijo za pogajanja o večstranskem sporazumu z nekaterimi tretjimi državami Srednje in Vzhodne Evrope o prevozu po celinskih plovnih poteh, je Komisija z dopisom z dne 24. aprila 1993 zahtevala od več držav članic, med katerimi je bilo tudi Veliko vojvodstvo Luksemburg, „naj se vzdržijo vseh pobud, ki bi lahko ovirale ugoden potek pogajanj na ravni Skupnosti, in zlasti, naj se odpovedo ratifikaciji že parafiranih ali podpisanih [dvostranskih] sporazumov ter začetku novih pogajanj z državami Srednje in Vzhodne Evrope glede plovbe po celinskih plovnih poteh".

29. Potem ko je bil 12. aprila 1994 poslan še en dopis, na katerega so luksemburške oblasti odgovorile s stališčem z dne 9. maja 1994, je Komisija v skladu s členom 169 Pogodbe ES (ki je postal člen 226 ES), s pisnim opominom z dne 10. aprila 1995 začela predhodni postopek. Po njenem mnenju Veliko vojvodstvo Luksemburg z nadaljevanjem postopkov sklepanja dvostranskih sporazumov s Češko in Slovaško kršilo pravo Skupnosti.

30. Z dopisom z dne 2. decembra 1998 je Komisija poslala luksemburški vladi dodaten opomin, s katerim je zlasti razširila svoje obtožbe na dvostranska sporazuma, ki ju je Veliko vojvodstvo Luksemburg sklenilo z Romunijo in s Poljsko.

31. Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovori luksemburške vlade, je 28. februarja 2000 nanjo naslovila obrazloženo mnenje. Luksemburška vlada je na to obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 17. maja 2000.

32. Ta odgovor ni prepričal Komisije, ki je 18. junija 2003 v skladu s členom 226 ES v sodnem tajništvu Sodišča vložila to tožbo.

III – Tožba

33. Komisija tožbo proti Velikemu vojvodstvu Luksemburg utemeljuje s tremi očitki.

34. Prvi očitek se nanaša na kršitev te države članice glede izključne zunanje pri-

stojnosti Skupnosti v smislu sodne prakse „AETR“[10].

35. Drugi očitek se nanaša na to, da Veliko vojvodstvo Luksemburg ni izpolnilo obveznosti iz člena 10 ES.

36. Tretji očitek pa se nanaša na nezdružljivost dvostranskih sporazumov, sklenjenih med Velikim vojvodstvom Luksemburg na eni strani ter Češko in slovaško federativno republiko, Romunijo ter Poljsko na drugi strani, z Uredbo št. 1356/96.

A – *Prvi očitek, ki se nanaša na kršitev izključne zunanje pristojnosti Skupnosti v smislu sodne prakse AETR*

1. Trditve strank

37. Komisija Velikemu vojvodstvu Luksemburg očita, da je kršilo izključno pristojnost Skupnosti v smislu sodne prakse AETR, ko se je pogajalo, sklenilo, ratificiralo in uveljavilo dvostranske sporazume s Češko in slovaško federativno republiko, z Romunijo in s Poljsko. Dejansko po njenem mnenju ti sporazumi vplivajo na skupna pravila, ki jih je sprejela Skupnost v Uredbi št. 3921/91 o določitvi pogojev, pod katerimi lahko tuji prevozniki prevažajo blago ali potnike po celinskih plovnih poteh znotraj države članice.

38. Komisija še posebej ocenjuje, da obravnavani dvostranski sporazumi in zlasti tiste njihove določbe, ki ob pridobitvi posebnega dovoljenja dovoljujejo prevoznikom iz zadevnih tretjih držav opravljanje kabotaže v Velikem vojvodstvu Luksemburg, vplivajo na skupna pravila iz Uredbe št. 3921/91, ki je s 1. januarjem 1993 v celoti uskladila pogoje kabotaže v državah članicah Skupnosti. Prav tako naj bi, s tem da si je pridržalo pravico enostranskega dovoljenja za opravljanje storitev prevoznikom iz tretjih držav zunaj okvira Skupnosti, Veliko vojvodstvo Luksemburg kršilo izključno zunanjo pristojnost Skupnosti.

39. S sklicevanjem na sodbe Sodišča v zgoraj navedenih zadevah Odprto nebo Komisija meni, da Uredba št. 3921/91 ni namenjena le prevoznikom Skupnosti, ampak tudi prevo-

10 — Sodba z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu, imenovana „AETR“ (22/70, Recueil, str. 263).

znikom iz tretjih držav, kar naj bi potrjeval člen 6 navedene uredbe, ker švicarskim prevoznikom priznava pravico dostopa do kabotaže v državah članicah po Mannheimski konvenciji.[11]

40. V odgovor na te trditve luksemburška vlada najprej poudarja, da je bil motiv za sklenitev spornih dvostranskih sporazumov dvojna potreba: potreba po izogibanju vsaki diskriminaciji med domačimi gospodarskimi subjekti in gospodarskimi subjekti drugih držav članic, ki so že sklenili dvostranske sporazume s tretjimi državami, ter potreba po izogibanju pravni praznini, nastali v pričakovanju sklenitve še neobstoječega sporazuma Skupnosti.

41. Prav tako naj Skupnost pred sklenitvijo večstranskega sporazuma ne bi imela pravice prepovedati svojim državam članicam, naj si zagotovijo začasne dvostranske instrumente.

42. Luksemburška vlada tudi navaja, da morajo tuji prevozniki za pravico do opravljanja kabotaže v Velikem vojvodstvu Luksemburg v skladu s členom 7 dvostranskih sporazumov pridobiti dovoljenje luksemburškega ministra za promet, da pa tako dovoljenje ni bilo nikoli izdano.

43. Poleg tega trdi, da se Uredba št. 3921/91 nanaša le na države članice Skupnosti in ne na tretje države.

44. Nazadnje sklepa tudi, da bodo po 1. maju 2004, ki je datum pristopa Češke, Poljske in Slovaške v Evropsko unijo, sporni sklenjeni sporazumi izgubili vsako pravno veljavo.

2. Presoja

45. Najprej ugotavljam, da trditev o prenehanju pravne veljave dvostranskih sporazumov, ki bi jo 1. maja 2004 povzročil vstop zadevnih pogodbenic v Evropsko unijo, v nobenem primeru ne vpliva na presojo te tožbe. Dejansko je v skladu z ustaljeno sodno prakso, da je „treba neizpolnitev obveznosti presojati glede na stanje države članice ob

11 — Glej točko 15 teh sklepnih predlogov.

koncu obdobja, navedenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče poznejših sprememb ne more upoštevati".[12] V tem primeru se je obdobje končalo 28. aprila 2000.

46. Za presojo prvega očitka Komisije je treba opozoriti na pogoje, v katerih se Skupnost lahko sklicuje na izključno zunanjo pristojnost v smislu sodne prakse, ki izhaja iz zgoraj navedene sodbe AETR.

47. Vemo, da je v tej sodbi Sodišče postavilo temelje za to, kar se običajno imenuje „teorija o implicitnih zunanjih pristojnostih Skupnosti". Tako je Sodišče potrdilo, da načelo pristojnosti, ki je izrecno predvideno v Pogodbi, ne izključuje obstoja implicitnih pristojnosti, ki izhajajo iz sistema Pogodbe. Vendar je Sodišče poleg načina podeljevanja zunanjih pristojnosti Skupnosti – izrecnega ali implicitnega – določilo tudi pogoje za veljavnost te izključne pristojnosti. Tu bomo pregledali le ta zadnji vidik, in sicer v kolikšni meri luksemburška vlada ne nasprotuje zunanjim pristojnostim Skupnosti glede prevoza po celinskih plovnih poteh.

48. V skladu s sodno prakso „vsakič, kadar za uresničevanje s Pogodbo predvidene skupne politike Skupnost sprejme določbe, ki v katerikoli obliki predvidevajo skupna pravila, države članice niso več upravičene, da bi se, posamično ali skupinsko, pogajale s tretjimi državami za obveznosti, ki vplivajo na ta pravila". Dejansko za „vzpostavitev teh skupnih pravil lahko le Skupnost prevzame in z učinkom za vsa področja uporabe pravnega reda Skupnosti sprejme in izvaja pogodbene obveznosti do tretjih držav".[13]

49. S tema načelnima razlogoma je Sodišče že sporočilo, da je izključna zunanja pristojnost v bistvu postopna, ker je tesno povezana s stopnjo pokritosti nekega področja z notranjimi predpisi Skupnosti.[14] Vseeno pa je Sodišče poudarilo, da je njegova kasnejša sodna praksa izključnosti zunanjih pristojnosti Skupnosti potrdila vlogo osrednjega merila, in sicer kot merilo učinka mednarodnih pogodbenih obveznosti, ki so jih sklenile države članice s tretjimi državami, na skupna pravila.

12 — Glej zlasti sodbo z dne 2. maja 1996 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-133/94, Recueil, str. I-2323, točka 17).

13 — Točki 17 in 18 zgoraj navedene sodbe AETR.

14 — Prav zato „izključna zunanja pristojnost Skupnosti ne izhaja *ipso facto* iz pooblastila za določanje notranjih pravil". Mnenje 1/94 glede sporazumov GATS in TRIPS z dne 15. novembra 1994 (Recueil, str. I-5267, točka 77).

50. Nadaljnja sodna praksa, ki jo v glavnem tvori niz mnenj, ki jih je sprejelo Sodišče na osnovi člena 228 Pogodbe o EGS (ki je postal člen 228 Pogodbe ES, ta pa je po spremembi postal člen 300 ES)[15], je omogočila natančno določitev, kaj vse pokriva to merilo učinka. Tako je Sodišče navedlo, da učinek ne pomeni protislovja, tj. da na skupna pravila, vzpostavljena na ravni Skupnosti, lahko vplivajo določbe mednarodnih sporazumov, tudi če ne obstaja nobeno protislovje med temi določbami in skupnimi pravili. Učinek torej izvira iz ugotovitve, da se mednarodni sporazum „nanaša na področje, ki ga v veliki meri že pokrivajo pravila Skupnosti, ki so postopoma sprejeta [...]“[16].

51. Sodišče je povezalo te elemente v zgoraj navedenih sodbah Odprto nebo o dvostranskih sporazumih, sklenjenih med zadevnimi državami članicami in Združenimi državami Amerike[17]. To ga je znova privedlo do navedbe, pod katerimi pogoji lahko mednarodne obveznosti vplivajo na skupna pravila ali ta spreminjajo in še, pod katerimi pogoji Skupnost pridobi izključno zunanjo pristojnost, ki izhaja iz izvrševanja njene notranje pristojnosti. Po mnenju Sodišča gre za „tak primer, kadar se mednarodne obveznosti nanašajo na področje uporabe skupnih pravil [...] ali vsakič, ko gre za področje, ki ga v veliki meri že pokrivajo taka pravila“.[18]

52. Sodišče je iz tega sklepalo, da je Skupnost, s tem „ko je v svoje notranje zakonodajne akte vključila določbe glede obravnavanja, pridržane za državljane tretjih držav, ali ko je svojim institucijam izrecno podelila pristojnost pogajanj s tretjimi državami, pridobila izključno zunanjo pristojnost v obsegu teh aktov [...]“[19].

53. Po njegovem mnenju „[...] velja enako tudi, celo če ni izrecne klavzule, ki bi institucije pooblaščala za pogajanja s tretjimi državami, tudi tedaj, ko je Skupnost že popolnoma uskladila določeno področje, saj je na tako sprejeta skupna pravila mogoče vplivati v smislu zgoraj navedene sodbe AETR, če bi države članice ohranile svobodo pogajanja s tretjimi državami [...]“[20].

54. Iz teh elementov, ki se nanašajo na opredelitev Sodišča izključne zunanje pri-

15 — Navajam zlasti ta mnenja: Dogovor o standardu za lokalne izdatke z dne 11. novembra 1975 (1/75, Recueil, str. I-1355); Evropski skladi za sredstva za prevoz po celinskih plovnih poteh z dne 26. aprila 1977 (1/76 Recueil, str. I-741); Konvencija št. 170 Mednarodne organizacije dela z dne 19. marca 1993 (2/91, Recueil, str. I-1061); zgoraj navedeno mnenje 1/94 in Tretji revidiran sklep Sveta OECD o nacionalni obravnavi z dne 24. marca 1995 (2/92, Recueil, str. I-521).

16 — Glej zlasti zgoraj navedeno mnenje 2/91, točka 25.

17 — Glej opombo 4.

18 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Danski, točki 81 in 82.

19 — Prav tam, točka 83.

20 — Prav tam, točka 84.

stojnosti Skupnosti, moramo zdaj ugotoviti, ali na skupna pravila, na katera se sklicuje Komisija v okviru te tožbe, in sicer tista, ki izhajajo iz Uredbe št. 3921/91, lahko vplivajo mednarodne obveznosti, ki jih je pogodbeno sprejelo Veliko vojvodstvo Luksemburg.

55. Iz trditev, ki jih je izčrpno predstavila Komisija, sledi, da po njenem mnenju izključna zunanja pristojnost Skupnosti izhaja iz okoliščine, po kateri, kot je razsodilo Sodišče, „je Skupnost v svoje notranje zakonodajne akte vključila določbe glede obravnavanja, pridržanega za državljane tretjih držav“.[21]

56. Vseeno pa ocenjujem, kot predlaga luksemburška vlada, da Uredba št. 3921/91 ne vsebuje nobene natančne klavzule, ki bi določala obravnavanje prevoznikov iz tretjih držav.

57. Treba je spomniti, da ta uredba, ki določa pogoje, pod katerimi lahko tuji prevozniki prevažajo blago ali potnike po celinskih plovnih poteh znotraj države članice, ne predvideva, da morajo biti prevozniki osebe, ki imajo sedež v državi članici in uporabljajo plovila, katerih lastnik ali lastniki so fizične osebe s stalnim prebivališčem v državi članici in državljanstvom države članice ali pravne osebe, ki imajo sedež poslovanja v državi članici in v večini pripadajo državljanom držav članic.[22]

58. Vendar pa ugotavljam, da dejstvo, da člen 6 Uredbe št. 3921/91 predpisuje, da ta uredba „ne vpliva na pravice, obstoječe po Revidirani konvenciji o plovbi po Renu (Konvencija iz Mannheima)“, po mojem mnenju potrjuje stališče, da zakonodajalec Skupnosti prevoznikom iz tretjih držav ni uredil dostopa na trg prevozov po celinskih plovnih poteh znotraj Skupnosti. Po mojem mnenju Skupnost s tem členom le potrjuje pravice, ki za Švico izhajajo iz Mannheimske konvencije. Podpiranje nasprotnega stališča bi privedlo do izničenja vsake uporabnosti pogajanj, za katere daje na ravni Skupnosti pobudo Svet za sklenitev večstranskega sporazuma, namenjenega zlasti urejanju položaja prevoznikov iz tretjih držav.

59. Zato je moje mnenje glede uporabe sodne prakse Sodišča, kakor je bila nazadnje obrazložena v sodbah Odprto nebo, da skupna pravila, navedena v Uredbi št. 3921/91, če se nanašajo le na prevoze

21 — Prav tam, točka 83.

22 — Glej točki 13 in 14 teh sklepnih predlogov.

znotraj Skupnosti, niso take narave, da bi nanje vplivali dvostranski sporazumi, ki se nanašajo na prevoznike iz tretjih držav, pogodbenic teh sporazumov.

60. Poleg tega pa skladno z obrazložitvijo Sodišča v sodbah Odprto nebo že dejstvo, da uredba, na katero se sklicuje Komisija, ne ureja položaja prevoznikov s sedežem v tretji državi, ki opravljajo svoje storitve znotraj Skupnosti, kaže, da na podlagi te uredbe ni bilo popolne uskladitve.[23]

61. Moje mnenje je, da se na podlagi teh elementov Skupnost ne more sklicevati na izključno zunanjo pristojnost v smislu sodne prakse AETR, ki izhaja iz tega, da bi na skupna pravila iz Uredbe št. 3921/91 vplivale mednarodne obveznosti, ki jih je Veliko vojvodstvo Luksemburg prevzelo z dvostranskimi sporazumi, ki jih je obravnavala Komisija.

62. Pod temi pogoji in ob omejitvi na očitek, kot ga je obrazložila Komisija v vlogi, menim, da pogajanja, sklepanje, ratifikacija in uveljavitev dvostranskih sporazumov med Velikim vojvodstvom Luksemburg na eni strani ter Češko in slovaško federativno republiko, Romunijo ter Poljsko na drugi strani ne predstavlja kršitve izključne zunanje pristojnosti Skupnosti.

63. Zato predlagam Sodišču, naj razsodi, da prvi očitek, ki ga navaja Komisija, ni utemeljen.

B – *Očitek, ki se nanaša na kršenje člena 10 ES*

1. Trditve strank

64. Z drugim očitkom Komisija navaja, da Veliko vojvodstvo Luksemburg ni izpolnilo obveznosti iz člena 10 ES. Dejansko je z nadaljevanjem pogajanj, s podpisom, z ratifikacijo in uveljavitvijo obravnavanih dvostranskih sporazumov, potem ko je Svet 7. decembra 1992 sklenil, da pooblasti Komisijo za pogajanja o sporazumu v imenu Skupnosti, Veliko vojvodstvo Luksemburg ogrozilo izvedbo tega sklepa Sveta. Tako bi

23 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Danski, točka 93.

se pogajanja Komisije o sporazumu v imenu Skupnosti in kasnejša sklenitev tega sporazuma s strani Sveta neizogibno zapletla zaradi vmešavanja posamičnih pobud države članice. Pogajalsko izhodišče Skupnosti bi bilo prav tako oslabljeno v razmerju do tretjih držav, saj Skupnost in države članice ne bi nastopale enotno.

notranji plovbi takoj po začetku veljavnosti večstranskega sporazuma.

2. Presoja

65. Poleg trditev, navedenih v točkah 40 in 41 teh sklepnih predlogov, luksemburška vlada poudarja, da so bili sporni dvostranski sporazumi sklenjeni pred 7. decembrom 1992, to je dnevom, ko je Svet pooblastil Komisijo za pogajanja o večstranskem sporazumu med Skupnostjo na eni strani ter Poljsko in državami podpisnicami Donavske konvencije na drugi strani.

68. Najprej pojasnjujem, da iz spisa izhaja, da so bila pogajanja o obravnavanih dvostranskih sporazumih verjetno delno opravljena še pred sklepom Sveta z dne 7. decembra 1992, s katerim je bila Komisija pooblaščena za začetek pogajanj o večstranskem sporazumu, vendar pa ostaja dejstvo, da so vsi bili podpisani in odobreni po navedenem sklepu Skupnosti. Razen tega so pogajanja o dvostranskih sporazumih, sklenjenih z Romunijo in s Poljsko, verjetno potekala po sklepu Sveta z dne 7. decembra 1992, do njihovega podpisa pa je prišlo 10. novembra 1993 in 9. marca 1994.

66. Prav tako meni, da je sklep Sveta z dne 8. aprila 1994, ki poziva Komisijo, naj nameni posebno pozornost pogajanjem z Madžarsko, s Poljsko, Češko in Slovaško, dejansko novo pooblastilo za pogajanja, ki nadomešča pooblastilo iz sklepa Sveta z dne 7. decembra 1992.

69. Poleg tega ocenjujem, da v spisu ni ničesar, kar bi utemeljevalo trditve luksemburške vlade, da je sklep Sveta z dne 8. aprila 1994, ki poziva Komisijo, naj nameni posebno pozornost pogajanjem z Madžarsko, s Poljsko, Češko in Slovaško, dejansko novo pooblastilo za pogajanja, ki nadomešča pooblastilo iz sklepa Sveta z dne 7. decembra 1992. Po mojem mnenju je treba šteti, da

67. Nazadnje je luksemburška vlada navedla, da je izrazila pripravljenost, da se odpove vsem spornim dvostranskim sporazumom o

sklep iz leta 1994 le natančneje opredeljuje smernice za začetek pogajanj, navedene v sklepu iz leta 1992.

70. Na podlagi teh argumentov tako kot Komisija menim, da ravnanje, ki je očitano Velikemu vojvodstvu Luksemburg, predstavlja kršitev njegove dolžnosti lojalnega sodelovanja, kot je izražena v členu 10 ES.

71. Ta člen dejansko nalaga državam članicam, naj olajšajo izpolnjevanje nalog Skupnosti in naj se vzdržijo „vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev te pogodbe".

72. Mislim tudi, da morajo neodvisno od vprašanja, ali ima zunanja pristojnost Skupnosti značaj izključnosti, države članice sprejeti posebne ukrepe ali se jih vzdržati, potem ko se Svet odloči za natančno opredeljeno dejavnost Skupnosti.[24]

24 — Glej sodbo z dne 5. maja 1981 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (804/79, Recueil, str. I-1045, točka 28). Ta sodba se vključuje v poseben okvir izključne pristojnosti Skupnosti glede ukrepov za ohranjanje morskih virov. Vendar pa je treba načelo, po katerem člen 10 ES nalaga državam članicam, da morajo sprejeti posebne ukrepe ali se jih vzdržati, potem ko je Skupnost sprejela odločitev o dejavnosti Skupnosti, po mojem mnenju uporabljati splošno.

73. V tem primeru je bilo v nasprotju učinkovitemu izvajanju sklepa Sveta z dne 7. decembra 1992, s katerim je Komisija dobila pooblastilo za pogajanja o večstranskem sporazumu v imenu Skupnosti, ravnanje države, ki je obsegalo pogajanje, podpis, ratifikacijo in uveljavitev dvostranskih sporazumov na istem področju.

74. Dejansko je mogoče sklepati, da so pogajanje, podpis, ratifikacija in uveljavitev takih dvostranskih sporazumov, in sicer na področju, ki ga pokriva izrecno pooblastilo za pogajanja, dano Komisiji, lahko ogrozili sprejetje večstranskega sporazuma na ravni Skupnosti. Naj dodam tudi, da se je stanje pravne praznine na področju prevoza po celinskih plovnih poteh, ki se mu je luksemburška vlada po svoji navedbi hotela izogniti, nasprotno na ravni Skupnosti še poslabšalo zaradi hromilnega učinka tako sklenjenih dvostranskih sporazumov.

75. Poleg tega iz spisa izhaja, da luksemburška vlada sploh ni poskušala sodelovati s Komisijo niti se z njo posvetovati o načrtovanih dvostranskih sporazumih, ampak nasprotno dokazuje, da je delovala ločeno in vzporedno s pogajanji, ki jih je vodila Komisija na ravni Skupnosti.

76. V tem pogledu menim, da izjava luksemburške vlade o njeni pripravljenosti odpovedati vse dvostranske sporazume o notranji plovbi takoj po začetku veljavnosti večstranskega sporazuma Skupnosti in o vključitvi tovrstnih določb v njene dvostranske sporazume v bistvu ne dokazuje spoštovanja člena 10 ES.

77. Ob upoštevanju teh elementov predlagam Sodišču, naj šteje očitek Komisije, ki se nanaša na kršenje člena 10 ES s strani Velikega vojvodstva Luksemburg, za utemeljen.

C – Očitek, ki se nanaša na nezdružljivosti dvostranskih sporazumov, sklenjenih med Velikim vojvodstvom Luksemburg na eni strani ter Češko in slovaško federativno republiko, Romunijo ter Poljsko na drugi strani, z Uredbo št. 1356/96

1. Trditve strank

78. Komisija trdi, da dvostranski sporazumi, sklenjeni med Velikim vojvodstvom Luksemburg na eni strani ter Češko in slovaško federativno republiko, Romunijo ter Poljsko na drugi strani, niso skladni z Uredbo št. 1356/96 o skupnih pravilih, ki se uporabljajo za prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami z namenom vzpostavitve svobode opravljanja teh prevoznih storitev.

79. Natančneje, Komisija meni, da ohranjanje določb o možnosti, da plovila, registrirana v tretjih državah, opravljajo prevozne storitve med Velikim vojvodstvom Luksemburg in drugimi državami članicami Skupnosti, če pridobijo posebno dovoljenje pri pristojnem organu, v teh dvostranskih sporazumih tudi po sprejetju Uredbe št. 1356/96, ni združljivo s to uredbo. Ta se nanaša na prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami in v tranzitu skozi nje (člen 1) ter določa pogoje, ki jih mora izpolnjevati vsak prevoznik, ki prevaža blago ali potnike po celinskih plovnih poteh, da lahko opravlja prevoz med državami članicami in v tranzitu skozi nje (člen 2).

80. Komisija meni, da je zaradi spornih določb v dvostranskih sporazumih Veliko vojvodstvo Luksemburg enostransko in brez

nadzora Skupnosti spremenilo značaj in razsežnost pravil za prosto opravljanje storitev prevoza po celinskih plovnih poteh Skupnosti, ki jih določa pravo Skupnosti. Tako enostransko priznanje pravice dostopa v tej državi članici ali vsaj dejstvo, da si je pridržala pravico do enostranskega priznanja pravic dostopa do notranjih povezav Skupnosti prevoznim podjetjem, ki ne izpolnjujejo pogojev iz Uredbe št. 1356/96, ni skladno s sistemom, ki ga vzpostavlja imenovana uredba. Po mnenju Komisije ni sporno, da poljski, romunski, češki in slovaški prevozniki ter prevozna podjetja, ki so z uporabo dvostranskih sporazumov dobila dovoljenje za opravljanje prevozov med Velikim vojvodstvom Luksemburg in drugimi državami članicami Skupnosti, v obdobju, ki ga obravnava sedanja tožba, niso izpolnjevali nobenega od teh pogojev.

81. Luksemburška vlada odgovarja, da je iz besedila obravnavane uredbe mogoče sklepati, da se ta nanaša le na prevoznike Skupnosti, prevozniki iz tretjih držav pa so izključeni ali pa jih obravnavajo druge določbe Skupnosti.

2. Presoja

82. Ocenjujem, da zadnji očitek Komisije ni utemeljen, in sicer iz naslednjih razlogov.

83. Najprej je treba posvetiti pozornost glavnemu cilju Uredbe št. 1356/96, ki je uresničevanje *svobodnega opravljanja storitev* na področju prevoza blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh *med državami članicami*. V tem smislu predvideva odpravo *omejitev*, kar vključuje tudi vsako diskriminacijo med izvajalci storitev na podlagi državljanstva ali dejstva, da imajo sedež v drugi državi članici in ne v državi, v kateri naj bi se opravila storitev.

84. V skladu s členom 2 te uredbe je za uporabo tega režima svobodnega opravljanja storitev prevoza po celinskih plovnih poteh med državami članicami treba izpolnjevati več pogojev: imeti sedež v državi članici v skladu z zakonodajo te države, imeti pravico v tej državi članici opravljati mednarodni

prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh ter za te prevozne dejavnosti uporabljati plovila za plovbo po celinskih vodah, registrirana v državi članici, ali imeti potrdilo o članstvu od mornarice države članice in tudi izpolnjevati pogoje, določene v členu 2 Uredbe št. 3921/91.[25]

85. Opredelitev in ureditev takega režima svobodnega opravljanja prevoza po celinskih plovnih poteh med državami članicami Skupnosti in v korist prevoznikov s sedežem v eni od držav članic po mojem mnenju ne smemo razumeti kot popolno prepoved, da ladje, registrirane v tretjih državah, ne smejo opravljati prevoznih storitev med več državami članicami Skupnosti.

86. Menim, da če Uredbo št. 1356/96 beremo tako, kot predlaga v svojih pripombah Komisija, kot da določa določeno prednost Skupnosti na področju prevoza po celinskih plovnih poteh na ozemlju Skupnosti, se ta prednost nanaša le na režim *svobodnega* opravljanja storitev, ki koristi, kot smo videli, le prevoznikom, ki so tesno povezani z državo članico. Nasprotno pa ni v vsebini navedene uredbe nobene določbe, ki bi imela za cilj ali posledico na splošno preprečiti plovilom, registriranim v državi, ki ne pripada Evropski skupnosti, opravljanje storitev med več državami članicami te skupnosti.

87. Komisija ne trdi, da dvostranski sporazumi vzpostavljajo vzporeden sistem svobodnega opravljanja storitev za plovila, registrirana v Češki in slovaški federativni republiki, v Romuniji ter na Poljskem. V svojih pripombah zlasti upošteva okoliščino, da dvostranski sporazumi predvidevajo le *možnost* in ne pravice, da plovila, registrirana v teh tretjih državah, opravljajo storitve med več državami članicami Skupnosti. Dejansko navaja, da je za to možnost opravljanja storitev treba pridobiti posebno dovoljenje pristojnega organa.

88. Obravnavani dvostranski sporazumi torej ne uvajajo svobodnega opravljanja storitev prevoza blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami

25 — V zvezi s tem glej točko 14 teh sklepnih predlogov.

Skupnosti v korist češkihh, slovaških, romunskih in poljskih prevoznikov, ampak se omejujejo le na to, da je tako opravljanje storitev mogoče v primerih, ki so strogo določeni in za katere je treba pridobiti dovoljenje.

89. Če se torej opremo na besedilo dvostranskih sporazumov, lahko sklepamo, da v skladu s členom 1(2)(d) „izraz ‚promet s tretjimi državami'[26] označuje promet, ki se opravlja s plovili ene pogodbenice med pristanišči druge pogodbenice in med pristanišči tretje države ter obsega vkrcavanje in/ali izkrcavanje potnikov ter nakladanje in/ali razkladanje blaga".[27] Na tem področju člen 6 dvostranskih sporazumov v bistvu določa, da je za promet s tretjimi državami treba pridobiti dovoljenje pristojnih organov pogodbenic in/ali da je mogoč le v primerih, ki jih določi mešana komisija, zadolžena za izvajanje sporazumov. Torej ne gre za režim *svobodnega* opravljanja storitev.

90. Zato ob upoštevanju različne narave režima Skupnosti in dvostranskih režimov, ki se nanašajo na storitve prevoza blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh, ocenjujem, da z vidika spornih določb dvostranskih sporazumov Veliko vojvodstvo Luksemburg, nasprotno od navedb Komisije, ni spremenilo značaja in razsežnosti pravil za prosto opravljanje prevoza po celinskih plovnih poteh znotraj Skupnosti, določenih s pravom Skupnosti v Uredbi št. 1356/96.

91. Vse to me torej privede do sklepa, da Komisija ni dokazala utemeljenosti očitka, ki se nanaša na nezdružljivost dvostranskih sporazumov, sklenjenih med Velikim vojvodstvom Luksemburg na eni strani ter Češko in slovaško federativno republiko, Romunijo ter Poljsko na drugi strani, z Uredbo št. 1356/96.

92. V skladu s členom 69(3) Poslovnika Sodišča in ker je Komisija s tožbo le deloma uspela, predlagam, da mora vsaka stranka nositi svoje stroške.

26 — Gre za države, ki niso sklenile zadevnih dvostranskih sporazumov.

27 — Ker gre za dvostranski sporazum z Romunijo, se je treba opreti na člen 1(k).

IV – Predlog

93. Glede na to predlagam Sodišču, naj:

1. ugotovi, da Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da se je tudi po sklepu Sveta z dne 7. decembra 1992 o začetku pogajanj med Skupnostjo in tretjimi državami glede pravil za prevoz potnikov in blaga po celinskih plovnih poteh med zadevnimi državami pogajalo, podpisalo, ratificiralo in uveljavilo dvostranske sporazume o prevozu po celinskih plovnih poteh s Češko in slovaško federativno republiko, z Romunijo in s Poljsko, ni izpolnilo obveznosti iz člena 10 ES;

2. v preostalem delu tožbo zavrne;

3. naloži vsaki stranki plačilo njenih stroškov.