ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ANTONIO TIZZANO
της 10ης Μαρτίου 2005 [1]

I — Εισαγωγή

1. Η παρούσα υπόθεση αφορά προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, ενώπιον του Δικαστηρίου, με την οποία ζητεί να αναγνωρισθεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, έχοντας μονομερώς διαπραγματευθεί, συνάψει, κυρώσει και εφαρμόσει διμερείς συμφωνίες με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία στον τομέα της ποτάμιας ναυσιπλοΐας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ και 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 (στο εξής: κανονισμός 3921/91) [2]. Η Επιτροπή προσάπτει επίσης στη Γερμανία παράβαση του κανονισμού (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 (στο εξής: κανονισμός 1356/96) [3], για τον λόγο ότι αρνήθηκε να καταγγείλει τις εν λόγω διμερείς συμφωνίες, καθώς και άλλες συμφωνίες ανάλογου περιεχομένου συναφθείσες με την Ουγγαρία και την Τσεχοσλοβακία, οι οποίες, κατά την Επιτροπή, είναι, στο σύνολό τους, ασυμβίβαστες με τον ως άνω κανονισμό.

II — Νομικό πλαίσιο

Α — *Κοινοτικό δίκαιο*

1) Οι διατάξεις της Συνθήκης

2. Κρίσιμο στην παρούσα υπόθεση είναι, κυρίως, το άρθρο 10 ΕΚ, κατά το οποίο, ως γνωστόν:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — ΕΕ L 373, σ. 1.

3 — ΕΕ L 175, σ. 7.

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.»

3. Εν συνεχεία, πρέπει να υπομνησθούν ορισμένοι κανόνες του κεφαλαίου V της Συνθήκης ΕΚ, αφιερωμένου στις μεταφορές, οι οποίες αποτελούν ακριβώς αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως, με πρώτη τη διάταξη του άρθρου 70 ΕΚ, το οποίο ορίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη επιδιώκουν τους στόχους της Συνθήκης όσον αφορά το αντικείμενο του παρόντος τίτλου, στο πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών».

4. Προς τον σκοπό εφαρμογής 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 [4], 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».

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

2) Οι κανονισμοί 3921/91 και 1356/96

6. Στο πλαίσιο της εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής των μεταφορών διά της πλωτής οδού, το Συμβούλιο εξέδωσε, τους κρίσιμους εν προκειμένω, κανονισμούς 3921/91 και 1356/96.

4 — Το άρθρο 75 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο αποτέλεσε τη νομική βάση του κανονισμού 3921/91, προέβλεπε διαδικασία διαβουλεύσεων αντί της διαδικασίας συναποφάσεως που επελέγη εν συνεχεία, με τα άρθρα 75 της Συνθήκης ΕΚ και 71 ΕΚ.

7. Ο κανονισμός 3921/91 έχει ως σκοπό την κατάργηση των περιορισμών που επιβάλλονται στους παρέχοντες υπηρεσίες μεταφοράς δια της πλωτής οδού, λόγω της ιθαγένειας ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο όπου 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 εθνικών μεταφορών εμπορευμάτων ή προσώπων διά της πλωτής οδού υπό τους ίδιους όρους που το οικείο κράτος μέλος επιβάλλει στους δικούς του μεταφορείς.

8. Ο κανονισμός ορίζει, ειδικότερα, ότι οι μεταφορείς εμπορευμάτων ή επιβατών έχουν την ευχέρεια, από 1ης Ιανουαρίου 1993, να εκτελούν προσωρινά διεθνείς μεταφορές για λογαριασμό τρίτου σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο είναι εγκατεστημένοι (πρακτική καλούμενη «ενδομεταφορά»), εφόσον τηρούνται ορισμένοι όροι σχετικοί με τον μεταφορέα και τα πλοία που αυτός χρησιμοποιεί.

9. 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, ενδεχομένως, στο κράτος αυτό άδεια για την εκτέλεση διεθνών μεταφορών εμπορευμάτων ή επιβατών διά της πλωτής οδού.

10. Ως προς τους σχετικούς με τα πλοία όρους, το άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζει ότι πλοιοκτήτες μπορούν να είναι φυσικά πρόσωπα τα οποία έχουν την κατοικία τους σε κράτος μέλος καθώς και την υπηκοότητα κράτους μέλους ή νομικά πρόσωπα τα οποία έχουν την έδρα τους σε κράτος μέλος και ανήκουν κατά πλειοψηφία σε υπηκόους των κρατών μελών.

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

12. 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 ιθαγένειας ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο όπου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία.

5 — Η σύμβαση αυτή, η οποία υπογράφηκε στο Μανχάιμ 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.

13. Κατά τη διατύπωση της πρώτης αιτιολογικής σκέψεως 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».

14. Περαιτέρω, με την τρίτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού τονίζεται ότι, μετά την προσχώρηση των 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 [...] για να αποφευχθούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να μη διαταραχθεί η οργάνωση της εν λόγω αγοράς».

15. Κατά τα άρθρα 1 και 2 του κανονισμού 1356/96, επιτρέπεται σε κάθε μεταφορέα εμπορευμάτων ή προσώπων διά της πλωτής οδού η εκτέλεση μεταφορικών εργασιών μεταξύ και διά μέσου των κρατών μελών, αδιακρίτως της υπηκοότητας ή του τόπου εγκαταστάσεώς του, υπό την προϋπόθεση ότι ο μεταφορέας πληροί τους ακόλουθους όρους: είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού· έχει στο εν λόγω κράτος μέλος άδεια να εκτελεί διεθνείς μεταφορές εμπορευμάτων ή προσώπων διά της 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· πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 του κανονισμού 3921/91 (βλ., ανωτέρω, σημείο 10).

16. 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) [6], ούτε τα δικαιώματα που απορρέουν από τις διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας».

3. Το σχέδιο πολυμερούς συμφωνίας μεταξύ της Κοινότητας και διαφόρων τρίτων χωρών

17. Στις 7 Δεκεμβρίου 1992 το Συμβούλιο εξέδωσε, κατά το άρθρο 228, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ (εν συνεχεία, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 228, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ και νυν, κατόπιν περαιτέρω τροποποιήσεως, άρθρο 300, παράγραφος 1, ΕΚ), απόφαση που εξουσιοδοτούσε την Επιτροπή «να διαπραγματευτεί

6 — Η σύμβαση αυτή, που έχει ως ειδικότερο σκοπό να διασφαλίσει την ελεύθερη ναυσιπλοΐα στον Δούναβη, υπογράφηκε στο Βελιγράδι, στις 18 Αυγούστου 1948, από τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, την Τσεχοσλοβακία, την Ουκρανία, τη Σοβιετική Ένωση και τη Γιουγκοσλαβία.

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»[7]. 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. Ειδικότερα, τα διαπραγματευόμενα μέρη επιδίωκαν τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού πανευρωπαϊκού δικτύου πλωτών μεταφορών, προκειμένου να περιορίσουν τη συμφόρηση των δικτύων μεταφοράς εξ ανατολών προς δυσμάς, η οποία παρατηρήθηκε κυρίως μετά τη λειτουργία της διώρυγας Ρήνου-Μάιν-Δούναβη το 1992.

18. 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 μέσω της εσωτερικής ναυσιπλοΐας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αφενός, και της Δημοκρατίας της Τσεχίας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας και της Δημοκρατίας της Σλοβακίας, αφετέρου[8].

19. Η πρόταση αποφάσεως δεν έχει, έως σήμερα, εγκριθεί από το Συμβούλιο.

7 — Έγγραφο 10828/92 Trans 178 Relex 72. Εφόσον 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 στο εξής «τρίτες χώρες». Η μετάφραση του γαλλικού κειμένου του μνημονευθέντος εγγράφου δεν είναι επίσημη.

8 — COM(96) 634 τελικό.

Β — *Οι επίμαχες διμερείς συμφωνίες*

20. Πέραν της ως άνω κοινοτικής πρωτοβουλίας, το ζήτημα της μεταφοράς προσώπων και εμπορευμάτων διά της πλωτής οδού αποτελεί, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, αντικείμενο, ορισμένων διμερών συμφωνιών που συνήψε η Γερμανία με τις ακόλουθες χώρες:

— με την Ουγγαρία (συμφωνία υπογραφείσα στις 15 Ιανουαρίου 1988, κυρωθείσα με νόμο της 14ης Δεκεμβρίου 1989[9] και τεθείσα σε ισχύ στις 2 Φεβρουαρίου 1990)·

— με την Τσεχοσλοβακία (συμφωνία υπογραφείσα στις 26 Ιανουαρίου 1988, κυρωθείσα με νόμο της 14ης Δεκεμβρίου 1989[10] και τεθείσα σε ισχύ στις 4 Μαΐου 1990)·

— με τη Ρουμανία (συμφωνία υπογραφείσα στις 22 Οκτωβρίου 1991, κυρωθείσα με νόμο της 19ης Απριλίου 1993[11] και τεθείσα σε ισχύ στις 9 Ιουλίου 1993)·

9 — *BGBl.* 1989 II, σ. 1026.

10 — *BGBl.* 1989 II, σ. 1035.

11 — *BGBl.* 1993 II, σ. 770.

— με την Πολωνία (συμφωνία υπογραφείσα στις 8 Νοεμβρίου 1991, κυρωθείσα με νόμο της 19ης Απριλίου 1993[12] και τεθείσα σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993)·

— με την Ουκρανία (συμφωνία υπογραφείσα στις 14 Ιουλίου 1992, κυρωθείσα με νόμο της 2ας Φεβρουαρίου 1994[13] και τεθείσα σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1994).

21. Οι συμφωνίες αυτές καθιερώνουν τον κανόνα της δυνατότητας προσβάσεως των πλοίων του ενός συμβαλλομένου στις πλωτές οδούς του αντισυμβαλλομένου για τη μεταφορά προσώπων και εμπορευμάτων.

22. Ειδικότερα, οι εν λόγω συμφωνίες προβλέπουν ότι οι αρχές του ενός συμβαλλόμενου κράτους μπορούν να χορηγούν σε πλοία του αντισυμβαλλομένου την άδεια να εκτελούν μεταφορές προσώπων ή εμπορευμάτων, αφενός, μεταξύ των διαφόρων λιμένων της επικράτειας του πρώτου κράτους (δραστηριότητα καλούμενη «ενδομεταφορά») και, αφετέρου, μεταξύ των εν λόγω λιμένων και των λιμένων τρίτων χωρών.

III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

23. Κατόπιν της προαναφερθείσας αποφάσεως του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992, η οποία εξουσιοδότησε την Επιτροπή να διαπραγματευτεί πολυμερή συμφωνία στον τομέα της ποτάμιας μεταφοράς (βλ., ανωτέρω, σημείο 17), η Επιτροπή, με έγγραφο της 20ής Απριλίου 1993, ζήτησε από τα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων και η Γερμανία, να απέχουν από οποιαδήποτε πρωτοβουλία ικανή 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 μονογράψει ή υπογράψει, ούτε στην έναρξη νέων διαπραγματεύσεων με τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης στον τομέα της εσωτερικής ναυσιπλοΐας.

24. Η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι η Γερμανία συνήψε τις διμερείς συμφωνίες με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία μετά την αποστολή του ως άνω εγγράφου, απηύθυνε, στις 10 Απριλίου 1995, έγγραφο οχλήσεως με το οποίο κάλεσε το εν λόγω κράτος μέλος να καταγγείλει τις συμφωνίες αυτές.

25. Με έγγραφο της 23ης Ιουνίου 1995, η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε ότι οι συμφωνίες με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία είχαν υπογραφεί προ της αποφάσεως του Συμβουλίου που εξουσιοδότησε την Επιτροπή για έναρξη διαπραγματεύσεων και ότι η Επιτροπή, στην οποία είχαν κοινοποιηθεί τα σχέδια των συμφωνιών, δεν προέβαλε αντιρρήσεις αρχής. Επιπλέον, η Γερμανική Κυβέρνηση επισήμανε ότι, δεδομένης της αβέβαιης εκβάσεως των διαπραγματεύσεων που είχαν αρχίσει σε κοινοτικό επίπεδο, η συμμόρφωσή προς τις υποδείξεις της Επιτροπής θα είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ανεπίτρεπτου νομικού κενού στις σχέσεις της με τις τρίτες χώρες

12 — *BGBl.* 1993 II, σ. 779.
13 — *BGBl.* 1994 II, σ. 258.

στον τομέα της εσωτερικής ναυσιπλοΐας. Η Γερμανική Κυβέρνηση δήλωσε, εντούτοις, πρόθυμη να καταγγείλει τις επίμαχες συμφωνίες άμα τη συνάψει συμφωνίας σε κοινοτικό επίπεδο και διευκρίνισε συναφώς ότι, σύμφωνα με το αίτημα που είχε διατυπώσει η Επιτροπή κατά την κοινοποίηση των σχεδίων, η προθεσμία για την καταγγελία των συμφωνιών περιορίστηκε σε έξι μήνες.

26. Η Επιτροπή, με συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως της 24ης Νοεμβρίου 1998, προσήψε στη Γερμανική Κυβέρνηση, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, παράβαση, πρωτίστως, των υποχρεώσεων της που απορρέουν από τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, για τον λόγον ότι οι διμερείς συμφωνίες με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία έθιγαν την αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα των μεταφορών διά της πλωτής οδού την οποία η Κοινότητα είχε αποκτήσει, βάσει της νομολογίας AETR [14], μετά την έκδοση του κανονισμού 3921/91. Η Επιτροπή υποστήριξε, επίσης, ότι οι εν λόγω συμφωνίες, όπως και οι συναφθείσες με την Ουγγαρία και την Τσεχοσλοβακία, ήταν ασυμβίβαστες με τον κανονισμό 1356/96.

27. Δεδομένου ότι με το έγγραφο απαντήσεως της 26ης Φεβρουαρίου 1999 η Γερμανική Κυβέρνηση δεν δέχθηκε ότι η συμπεριφορά της συνιστούσε παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, η Επιτροπή τής απηύθυνε, στις 28 Φεβρουαρίου 2000, αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία προσδιόρισε ως ακολούθως τη διαπιστωθείσα παράβαση. Αφενός, το γεγονός ότι η Γερμανία είχε μονομερώς διαπραγματευθεί, συνάψει, κυρώσει, εφαρμόσει και αρνηθεί να καταγγείλει τις διμερείς συμφωνίες με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία συνιστούσε παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 10 ΕΚ και από τους κανονισμούς 3921/91 και 1356/96. Αφετέρου, η άρνησή της να καταγγείλει τις διμερείς συμφωνίες με την Ουγγαρία και την Τσεχοσλοβακία συνιστούσε παράβαση των απορρεουσών από τον κανονισμό 1356/96 υποχρεώσεών της.

28. Με την αιτιολογημένη αυτή γνώμη, η Επιτροπή έταξε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προθεσμία δύο μηνών από της κοινοποιήσεως (προθεσμία, συνεπώς, που θα εξέπνεε στις 28 Απριλίου 2000), προκειμένου να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη αυτή γνώμη.

29. Με την από 11 Μαΐου 2000 απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη, η Γερμανική Κυβέρνηση επανέλαβε ότι, κατά την άποψή της, οι διμερείς συμφωνίες δεν ήταν αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο και ότι, ως εκ τούτου, δεν όφειλε να τις καταγγείλει.

30. Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή άσκησε, στις 10 Οκτωβρίου 2003, την παρούσα προσφυγή.

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

31. Μετά την ανταλλαγή γραπτών υπομνημάτων και δεδομένου ότι ουδείς εκ των διαδίκων ζήτησε να αναπτύξει προφορικώς τις απόψεις του, το Δικαστήριο αποφάσισε, κατά το άρθρο 44α του Κανονισμού Διαδικασίας, να προχωρήσει στην έκδοση αποφάσεως, χωρίς προφορική διαδικασία.

IV — Νομική ανάλυση

Α — *Επί του παραδεκτού*

32. Πριν προχωρήσω στην εξέταση των αιτιάσεων της Επιτροπής, ας μου επιτραπεί να προτείνω την απόρριψη των ενστάσεων απαραδέκτου που προβάλλει η Γερμανική Κυβέρνηση, οι οποίες φρονώ ότι είναι προδήλως αβάσιμες.

33. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, το απαράδεκτο αφορά, πρώτον, το τμήμα της προσφυγής που αφορά τις συναφθείσες με την Ουγγαρία και την Τσεχοσλοβακία διμερείς συμφωνίες, που δεν εξετάσθηκαν με την αιτιολογημένη γνώμη, η οποία επικεντρώθηκε στις συμφωνίες με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία.

34. Για την απόρριψη αυτής της ενστάσεως αρκεί η επισήμανση ότι από την ανάγνωση της αιτιολογημένης γνώμης προκύπτει αναμφισβήτητα ότι, όσον αφορά την παράβαση του κανονισμού 1356/96 (η οποία αποτελεί και τη μοναδική αιτίαση που διατυπώνει με την προσφυγή της η Επιτροπή όσον αφορά τις συμφωνίες με την Ουγγαρία και την Τσεχοσλοβακία), η Επιτροπή αναφέρθηκε λεπτομερώς και στις πέντε συμφωνίες.

35. Δεύτερον, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη λόγω των ευρέων παραπομπών της στη νομολογία «open skies» [15]. Εφόσον η νομολογία αυτή είναι μεταγενέστερη του προ της ασκήσεως της προσφυγής σταδίου, η Επιτροπή όφειλε να της απευθύνει νέα αιτιολογημένη γνώμη, η οποία θα περιέγραφε το νέο νομικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονταν οι επίμαχες παραβάσεις.

36. Εντούτοις, από μια προσεκτική θεώρηση προκύπτει ότι η νομολογία «open skies» περιορίζεται στη διατύπωση των αρχών που διέπουν την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας, οι οποίες τέθηκαν το πρώτον με την προπαρατεθείσα απόφαση AETR. Δεν μπορεί, συνεπώς, να γίνει δεκτό ότι τα επιχειρήματα που η Επιτροπή αντλεί από τη νομολογία αυτή αποτελούν αιτίαση νέα σε σχέση με τις προβληθείσες κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία.

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

37. Η Γερμανική Κυβέρνηση ζητεί, τέλος, από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η προσφυγή κατέστη άνευ αντικειμένου καθό μέρος αφορά τις συμφωνίες που η Γερμανία συνήψε με κράτη τα οποία από, 1ης Μαΐου 2004, είναι μέλη της Ένωσης.

38. Συναφώς, αρκεί απλώς η υπόμνηση ότι, κατά πάγια νομολογία, «η διάπραξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή εμφανιζόταν κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας και ότι οι επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από το Δικαστήριο» [16].

39. Εν προκειμένω, όπως προαναφέρθηκε, η ταχθείσα προθεσμία επρόκειτο να εκπνεύσει στις 28 Απριλίου 2000, ήτοι τέσσερα έτη πριν από τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

40. Εκτιμώ, συνεπώς, ότι, υπό την επιφύλαξη όσων θα εκτεθούν κατωτέρω, στο σημείο 63, η προσφυγή είναι παραδεκτή.

Επί της ουσίας

1) Εισαγωγή

41. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή αναπτύσσει τρεις διαφορετικές αιτιάσεις, με τις οποίες υποστηρίζει ότι η Γερμανία προέβη, αντιστοίχως, στις ακόλουθες παραβάσεις: παραβίαση της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής για σύναψη διεθνών συμφωνιών στον τομέα της ποτάμιας ναυσιπλοΐας, παράβαση του άρθρου 10 ΕΚ και παράβαση του κανονισμού 1356/96.

42. Επιβάλλεται εκ προοιμίου η επισήμανση ότι αιτιάσεις όμοιου περιεχομένου είχαν προηγουμένως διατυπωθεί κατά του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, το οποίο είχε συνάψει συμφωνίες με τρίτες χώρες στον συγκεκριμένο τομέα. Στο πλαίσιο της υποθέσεως εκείνης [17], η οποία επί του παρόντος εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου, ο γενικός εισαγγελέας Léger ανέπτυξε τις προτάσεις του στις 25 Νοεμβρίου 2004. Δεδομένου ότι συντάσσομαι με τις εν λόγω προτάσεις, θα παραπέμψω εν πολλοίς στα επιχειρήματα που αναπτύσσονται σ' αυτές.

2) Επί της πρώτης αιτιάσεως

43. Με την αιτίαση αυτή, όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παραβίαση της αποκλειστικής αρμοδιότητας για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών στον τομέα της ποτάμιας ναυσιπλοΐας την οποία διαθέτει η Κοινότητα κατ' εφαρμογήν των αρχών που διατύπωσε το Δικαστήριο το πρώτον με την απόφαση AETR.

16 — Βλ., μεταξύ πολλών, απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2002, C-152/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2002, σ. I-6973, σκέψη 15).

17 — Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-266/03).

44. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι διμερείς συμφωνίες με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία και, ιδίως, η διάταξη (άρθρο 6) που παρέχει στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να επιτρέπουν στους μεταφορείς των ενδιαφερόμενων τρίτων χωρών την πρόσβαση στις ενδομεταφορές της Γερμανίας θίγουν τους απορρέοντες από τον κανονισμό 3921/91 κανόνες, καθόσον οι κανόνες αυτοί θα εναρμόνιζαν πλήρως, από 1ης Ιανουαρίου 1993, τους όρους περί ενδομεταφοράς στα κράτη μέλη της Κοινότητας. Συνεπώς, η Γερμανική Κυβέρνηση, διατηρώντας την ευχέρεια να χορηγεί μονομερώς δικαιώματα προσβάσεως στους μεταφορείς τρίτων, εκτός Κοινότητας, χωρών, παραβίασε την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας.

45. Η Επιτροπή, παραπέμποντας στις αποφάσεις «open skies», υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 3921/91 δεν αφορά μόνον τους κοινοτικούς μεταφορείς, αλλά και τους μεταφορείς τρίτων χωρών. Αυτό επιβεβαιώνεται από 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.

46. Επισημαίνεται εξαρχής ότι η υπό εξέταση αιτίαση δεν κρίνεται βάσιμη, για τους λόγους που ανέπτυξε λεπτομερώς ο γενικός εισαγγελέας Léger με τα σημεία 46 έως 63 των προαναφερθεισών προτάσεών του, των οποίων βασικά μόνον σημεία θα υπομνησθούν αμέσως κατωτέρω.

47. Υπενθυμίζεται, καταρχάς, ότι, κατά την ευρέως γνωστή νομολογία του Δικαστηρίου και, ειδικότερα, κατά την πλειστάκις αναφερθείσα απόφαση AETR, αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας, στην περίπτωση που αυτή δεν προβλέπεται ρητώς στα νομοθετικά κείμενα, μπορεί να αναγνωρισθεί σιωπηρώς «σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες η εσωτερική αρμοδιότητα έχει ασκηθεί ήδη με σκοπό τη θέσπιση μέτρων για την υλοποίηση της κοινής πολιτικής σε διαφόρους τομείς» [18].

48. Συγκεκριμένα, 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». Αυτό ισχύει διότι «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» [19].

49. Το Δικαστήριο έχει αποσαφηνίσει την έννοια του όρου «θίγουν» σε διάφορες περιπτώσεις και, πλέον πρόσφατα, με τις αποφάσεις «open skies», με τις οποίες

18 — Βλ. γνωμοδότηση 1/76 της 26ης Απριλίου 1977 (Συλλογή τόμος 1977, σ. 211, σκέψη 4), και προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 82.

19 — Προπαρατεθείσα απόφαση AETR, σκέψεις 16 έως 19. Η υπογράμμιση δική μου.

διευκρίνισε ότι η έννοια αυτή δεν προϋποθέτει αντίθεση μεταξύ των διεθνών υποχρεώσεων που ανέλαβαν μονομερώς τα κράτη μέλη και των κοινών κανόνων· αντιθέτως, «τούτο συμβαίνει όταν οι διεθνείς δεσμεύσεις [των κρατών μελών] εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινών κανόνων [...] ή, έστω, σε τομέα που καλύπτεται ήδη σε μεγάλο βαθμό από τους κανόνες αυτούς» [20].

50. Επομένως, κατά το Δικαστήριο, «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 [...]» [21].

51. «Το 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' αυτό τον τρόπο θα μπορούσαν να θιγούν, κατά την έννοια της προαναφερθείσας αποφάσεως AETR, αν τα κράτη μέλη διατηρούσαν ελευθερία διαπραγματεύσεων με τις τρίτες χώρες» [22].

52. Εν προκειμένω, όπως επισήμαναν ο γενικός εισαγγελέας Léger, με τις προαναφερθείσες προτάσεις του, και η Γερμανική Κυβέρνηση, στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, δεν προκύπτει ότι ο κανονισμός 3921/91 περιλαμβάνει κάποια ρήτρα σχετική με τη μεταχείριση των μεταφορέων τρίτων χωρών.

53. Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε, ο κανονισμός περιορίζεται στον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες (κοινοτικοί) μεταφορείς που δεν έχουν εγκατάσταση σε κράτος μέλος μπορούν να εκτελούν, εντός του κράτοους αυτού, εσωτερικές μεταφορές εμπορευμάτων ή προσώπων δια της πλωτής οδού. Πρόκειται, επομένως, για διατάξεις που αφορούν αποκλειστικά τους μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος 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.

54. Επομένως, διμερείς συμφωνίες όπως οι επίμαχες, οι οποίες αφορούν την μεταχείριση των μεταφορέων των ενδιαφερόμενων τρίτων χωρών, δεν δύνανται να θίγουν, κατά την έννοια της μνημονευθείσας νομολογίας του Δικαστηρίου, τους κανόνες του κανονισμού 3921/91, που αφορούν μόνον τους μεταφορείς της Κοινότητας.

20 — Βλ., ειδικότερα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 108. Για μια ανάλυση της έννοιας του όρου «θίγουν», ας επιτραπεί η παραπομπή στις προαναφερθείσες προτάσεις μου επί των υποθέσεων «open skies» (κοινές προτάσεις της 31ης Ιανουαρίου 2002, σημεία 63 επ.).

21 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 109.

22 — Όπ.π., σημείο 110.

55. Επιπλέον, όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις «open skies», το γεγονός ότι ο ίδιος ο κανονισμός 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].

56. Συνεπώς, δεδομένου ότι στον συγκεκριμένο τομέα δεν υφίστανται κοινοί κανόνες η εφαρμογή των οποίων θα μπορούσε να τεθεί σε κίνδυνο από ενδεχόμενες συμφωνίες συναφθείσες αυτοτελώς από τα κράτη μέλη, η Κοινότητα δεν δύναται να επικαλείται αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα κατά την έννοια της νομολογίας AETR.

57. Επομένως, η διαπραγμάτευση, η σύναψη, η κύρωση και η θέση σε ισχύ των διμερών συμφωνιών μεταξύ της Γερμανίας, αφενός, και της Ρουμανίας, της Πολωνίας και της Ουκρανίας, αφετέρου, δεν δύνανται να συνιστούν παραβιάσεις αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας.

58. Φρονώ, ως εκ τούτου, ότι το Δικαστήριο πρέπει να κρίνει αβάσιμη την πρώτη αιτίαση.

3) Επί της δευτέρας αιτιάσεως

59. Με την υπό εξέταση αιτίαση, η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ, καθόσον, το εν λόγω κράτος μέλος, κυρώνοντας και εφαρμόζοντας τις διμερείς συμφωνίες με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία, 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.

60. Συγκεκριμένα, κατά την Επιτροπή, η παρεμβολή των μονομερών πρωτοβουλιών ενός κράτους μέλους θέτει σε κίνδυνο τόσο τη διαπραγμάτευση όσο και τη σύναψη της συμφωνίας εκ μέρους της Κοινότητας. Ειδικότερα, η διαπραγματευτική θέση της Κοινότητας έναντι των τρίτων χωρών αποδυναμώνεται, αν η δράση της Κοινότητας και των κρατών μελών εμφανίζεται ασυντόνιστη.

61. Όπως επισημαίνει εν συνεχεία η Επιτροπή, για την πρόληψη αυτών ακριβώς των επιπτώσεων είχε αποστείλει στα διάφορα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων και η Γερμανία, το έγγραφο της 20ής Απριλίου 1993, με το οποίο τους ζήτησε 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

23 — Βλ., ειδικότερα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 119.

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.

62. Με το υπόμνημά της απαντήσεως, η Επιτροπή προσέθεσε ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία παρέβη το άρθρο 10 ΕΚ και ως προς τη συμφωνία με την Τσεχοσλοβακία, δεδομένου ότι το 1993, ήτοι μετά την απόφαση του Συμβουλίου, «μετέφερε» [24], αντιστοίχως, τη συμφωνία αυτή στη Δημοκρατία της Τσεχίας και στη Σλοβακία.

63. Πρέπει εξαρχής να επισημανθεί ότι η διαπίστωση αυτή συνιστά αιτίαση νέα και διαφορετική τόσο σε σχέση με τις προβαλλόμενες κατά το προ της ασκήσεως της προσφυγής στάδιο όσο και με αυτές του δικογράφου της προσφυγής. Φρονώ, συνεπώς, ότι δεν είναι παραδεκτή.

64. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει, καταρχάς, ότι η απόφαση του Συμβουλίου που παρέχει εξουσιοδότηση για την έναρξη διαπραγματεύσεων δεν μπορεί καθ' εαυτή να επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση standstill, διότι αυτό θα ισοδυναμούσε με αναγνώριση στην Κοινότητα αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας χωρίς να πληρούνται οι προϋποθέσεις που διαμόρφωσε η νομολογία «open skies».

65. Επιπλέον, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, αν η απόφαση του Συμβουλίου για έναρξη των διαπραγματεύσεων είχε ως αποτέλεσμα να απαγορεύσει την εκ μέρους των κρατών μελών σύναψη διμερών συμφωνιών ενόψει ενδεχόμενης συμφωνίας σε κοινοτικό επίπεδο, θα παραβιαζόταν η αρχή της αναλογικότητας. Κατά την καθής, τα κοινοτικά όργανα δεν θα πρέπει να απαγορεύουν τη δράση των κρατών μελών, αλλά, αντιθέτως, όπως επισήμανε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις «open skies», «να οργανώνουν, με τους κοινούς κανόνες που θεσπίζουν, συντονισμένες ενέργειες έναντι των τρίτων χωρών ή [...] να υπαγορεύουν στα κράτη μέλη τη στάση που πρέπει να τηρούν στις εξωτερικές τους σχέσεις». [25]

66. Η καθής ισχυρίζεται περαιτέρω ότι, εν πάση περιπτώσει, δεν μπορούσε να ενεργήσει διαφορετικά, διότι, αν οι διμερείς συμφωνίες δεν ετίθεντο σε ισχύ, οι λεπτομέρειες της προσβάσεως των ρουμάνων, των πολωνών και των ουκρανών μεταφορέων στις πλωτές οδούς της Γερμανίας (και αντιστρόφως) θα περιέρχονταν, έως την —καθ' όλα αβέβαιη— σύναψη συμφωνίας σε κοινοτικό επίπεδο, σε κατάσταση προσομοιάζουσα σε κενό δικαίου.

67. Η Γερμανία υπενθυμίζει ότι, για την αποφυγή ακριβώς οποιασδήποτε επιπτώσεως στην κοινοτική πρωτοβουλία, επιδίωξε κάθε δυνατή συνεργασία με την Επιτροπή. Συγκεκριμένα, i) διαβουλεύθηκε με την Επιτροπή κατά τη διάρκεια της διαπραγματεύσεως των συμφωνιών· ii) δεσμεύθηκε,

24 — Στη γερμανική, γλώσσα του πρωτοτύπου του υπομνήματος απαντήσεως, χρησιμοποιείται ο όρος «umgeschrieben».

25 — Βλ., ειδικότερα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σημείο 112.

γνωστοποιώντας τη δέσμευση αυτή στα αντισυμβαλλόμενα μέρη, να καταγγείλει τις διμερείς συμφωνίες άμα τη συνάψει συμφωνίας εκ μέρους της Κοινότητας· iii) συντόμευσε, κατά το αίτημα της Επιτροπής, την προθεσμία καταγγελίας σε έξι μήνες.

68. Κατά την εκτίμηση της αιτιάσεως αυτής, θα πρέπει εκ προοιμίου να επισημανθεί ότι, με αυτήν, η Επιτροπή μετέβαλε το περιεχόμενο των επικρίσεών της κατά της συμπεριφοράς της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

69. Συγκεκριμένα, δεν ζητείται πλέον η διαπίστωση της παραβιάσεως της αποκλειστικής κοινοτικής αρμοδιότητας, αλλά της παραβάσεως του άρθρου 10 ΕΚ, με γνώμονα τη βλάβη που η συμπεριφορά της Γερμανίας μπορούσε να προκαλέσει στην κοινοτική δράση, μετά την εξουσιοδότηση του Συμβουλίου προς την Επιτροπή για έναρξη διαπραγματεύσεων.

70. Συνάγεται, επομένως, ότι, εν αντιθέσει προς τις ανησυχίες (και τις αντιρρήσεις) της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή δεν υποστήριξε ότι, μετά την εξουσιοδότηση, δημιουργήθηκε αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας.

71. Είναι αληθές, όπως θα επισημανθεί κατωτέρω, ότι η υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας που προβλέπει η εν λόγω διάταξη επιβάλλεται ανεξαρτήτως της φύσεως της αρμοδιότητας της Επιτροπής σε συγκεκριμένο ζήτημα και, συνεπώς, και στην περίπτωση, προφανώς, κατά την οποία η αρμοδιότητα αυτή χαρακτηρίζεται ως αποκλειστική. Εντούτοις, είναι επίσης αληθές ότι, αν η Επιτροπή είχε τη γνώμη ότι συντρέχει η τελευταία αυτή περίπτωση, θα μπορούσε να βάλει ευχερέστερα κατά της παράνομης συμπεριφοράς της Γερμανίας. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή θα ήταν σε θέση να προβάλει, όπως συνέβη στο πλαίσιο της πρώτης αιτιάσεως, τον ισχυρισμό ότι η παρανομία υφίσταται λόγω του γεγονότος και μόνον ότι η Γερμανία συνήψε τις επίμαχες συμφωνίες κατά παραβίαση της κοινοτικής αρμοδιότητας, ανεξαρτήτως της διαπιστώσεως οποιασδήποτε ζημίας στην άσκηση της αρμοδιότητας αυτής.

72. Όπως, όμως, προαναφέρθηκε, η Επιτροπή δεν ακολούθησε, ορθώς κατά την άποψή μου, αυτήν την οδό. Φρονώ, πράγματι, ότι, εν προκειμένω, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συντρέχει περίπτωση αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας.

73. Είναι αληθές ότι, κατά τη νομολογία πάντα του Δικαστηρίου, μια τέτοια αρμοδιότητα μπορεί να συναχθεί σιωπηρώς όχι μόνο στις προαναφερθείσες περιπτώσεις (βλ. σημεία 47 επ.), στις οποίες η εσωτερική αρμοδιότητα έχει ασκηθεί ήδη με σκοπό τη θέσπιση μέτρων για την υλοποίηση της κοινής πολιτικής σε διαφόρους τομείς, αλλά και στις περιπτώσεις στις οποίες «η σύναψη διεθνούς συμφωνίας [εκ μέρους της Κοινότητας] είναι *αναγκαία* για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης,οι οποίοι δεν μπορούν

να πραγματοποιηθούν με τη θέσπιση αυτοτελών κανόνων» [26].

74. Στις περιπτώσεις αυτές, ωστόσο, για τους λόγους που επιχείρησα να αναλύσω με τις προτάσεις μου επί των υποθέσεων «open skies», η εξωτερική αρμοδιότητα της Επιτροπής, ακόμη και αν θεωρηθεί «αναγκαία», μπορεί να μετατραπεί σε αποκλειστική μόνο μετά την πραγματική της άσκηση, διότι μόνο στην περίπτωση αυτή η εκ μέρους των κρατών μελών ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων στον ίδιο τομέα θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη του κοινοτικού σκοπού για τον οποίο κρίθηκε αναγκαία η σύναψη της συμφωνίας [27]. Στην αντίθετη περίπτωση, η αρμοδιότητα της Επιτροπής θα είναι απλώς δυνητική και τα κράτη μέλη θα διατηρούν την ελευθερία να αναλαμβάνουν διεθνείς υποχρεώσεις στον οικείο τομέα, τηρώντας βεβαίως την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας με τα κοινοτικά όργανα [28].

75. Ασφαλώς, στην παρούσα υπόθεση, η ενδεχόμενη αυτή περίπτωση εμφανίζεται εντός ενός λιγότερου σαφούς πλαισίου. Συγκεκριμένα, μολονότι δεν έχει ακόμη συναφθεί κάποια κοινοτική συμφωνία ικανή να δημιουργήσει αυτομάτως αποκλειστική κοινοτική αρμοδιότητα, το Συμβούλιο έχει εκδώσει απόφαση με την οποία εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να αρχίσει διαπραγματεύσεις. Ανακύπτει, συνεπώς, το ζήτημα αν η εν λόγω απόφαση μπορεί καθ' εαυτή να εκληφθεί ως συγκεκριμένη άσκηση της κοινοτικής αρμοδιότητας, ικανή, ως εκ τούτου, να καταστήσει αποκλειστική την αρμοδιότητα αυτή, ή, εάν, αντιθέτως, είναι, προς τούτο, αναγκαία η πραγματική σύναψη συμφωνίας, όπως προβλέπει το άρθρο 300, παράγραφος 2, ΕΚ.

76. Έχει, όμως, ήδη υπομνησθεί συναφώς ότι το Δικαστήριο, με τη γνωμοδότηση 1/76, με την οποία διαμόρφωσε την άποψη αυτή, δεν αναφέρθηκε στην απλή διαπραγμάτευση, αλλά στη «*σύναψ[-η] και θέσ[-η] σε εφαρμογή* της διεθνούς συμφωνίας» [29], άποψη που επικυρώθηκε και με μεταγενέστερες γνωμοδοτήσεις [30].

77. Αφετέρου, παρατηρείται ότι η διαπραγμάτευση μιας συμφωνίας σε κοινοτικό επίπεδο ενδέχεται να είναι χρονοβόρα και να μην έχει θετική έκβαση. Η απαγόρευση, επομένως, κατά τη διάρκεια της διαπραγματεύσεως, οποιασδήποτε ενέργειας των κρατών μελών, ιδίως όταν μια τέτοια ενέργεια είναι αναγκαία για την αποφυγή νομικών κενών, θα ήταν υπερβολική (ή, για να υπομνησθούν τα επιχειρήματα της Γερμανικής Κυβερνήσεως, αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας).

26 — Βλ., τέλος, μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 83 (η υπογράμμιση δική μου). Ως γνωστόν, η πρώτη αναγνώριση εξωτερικής αρμοδιότητας αυτής της φύσεως περιλαμβάνεται στη προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/76 (σκέψεις 3 και 4).

27 — Προαναφερθείσες προτάσεις, σημείο 49.

28 — Όπ.π, σημείο 54 και υποσημείωση 26.

29 — Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/76, σκέψη 4. Η υπογράμμιση δική μου.

30 — Με τις γνωμοδοτήσεις αυτές επισημαίνεται ότι, οσάκις «η σύναψη διεθνούς συμφωνίας είναι αναγκαία για την υλοποίηση των στόχων της Συνθήκης, οι οποίοι δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν με τη θέσπιση αυτοτελών κανόνων», «η στηριζόμενη στις εξουσίες εσωτερικής δράσεως της Κοινότητας εξωτερική αρμοδιότητα μπορεί να ασκηθεί και να καταστεί κατ' αυτόν τον τρόπο αποκλειστική, χωρίς να χρειάζεται να έχει θεσπιστεί προηγουμένως εσωτερική νομοθετική πράξη» [γνωμοδότηση 2/92 της 24ης Μαρτίου 1995 (Συλλογή 1995, σ. I-521, σκέψη 32· η υπογράμμιση δική μου). Ανάλογου περιεχομένου είναι και η γνωμοδότηση 1/94 της 15ης Νοεμβρίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-5267, σκέψη 85)].

78. Φρονώ, επομένως, ότι δικαίως η Γερμανική Κυβέρνηση δεν δέχεται ότι η εξουσιοδότηση για έναρξη των διαπραγματεύσεων αρκούσε εν προκειμένω για τη θεμελίωση αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας και ότι, με τον τρόπο αυτόν, αποσαφηνίζεται ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή περιορίστηκε στον ισχυρισμό ότι η συμπεριφορά του εν λόγω κράτους μέλους, μετά την εξουσιοδότηση εκ μέρους του Συμβουλίου, συνιστά παράβαση του άρθρου 10 ΕΚ.

79. Αυτό δεν σημαίνει, οφείλω να διευκρινίσω, ότι επίκληση της διατάξεως αυτής δεν είναι δυνατή σε περίπτωση παραβιάσεως αποκλειστικής αρμοδιότητας. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της εν λόγω διατάξεως και όπως, επίσης, υπενθύμισε ο γενικός εισαγγελέας Léger στην προαναφερθείσα υπόθεση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου [31], η αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας είναι γενικής εφαρμογής και η επίκλησή της είναι, συνεπώς, δυνατή ανεξαρτήτως της φύσεως της εκάστοτε κοινοτικής αρμοδιότητας [32].

Είναι, ωστόσο, σαφές ότι αν η αρμοδιότητα αυτή είναι αποκλειστική, η αιτίαση μπορεί ευθέως να αντληθεί από την παραβίασή της (όπως ακριβώς συμβαίνει με την πρώτη αιτίαση της Επιτροπής), ενώ η ενδεχόμενη επίκληση του άρθρου 10 αποτελεί απλώς συνέπεια μιας τέτοιας αιτιάσεως. Αντιθέτως, όπως τονίστηκε ανωτέρω, στο πλαίσιο της υπό εξέταση αιτιάσεως, η Επιτροπή προέβαλε μόνον και αυτοτελώς τον ισχυρισμό περί παραβάσεως αυτού ακριβώς του άρθρου.

80. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το ζήτημα που πρέπει να εξετασθεί εν προκειμένω είναι αν, υπό το πρίσμα του άρθρου 10 ΕΚ, η συμπεριφορά που προσάπτεται στη Γερμανία (ήτοι η κύρωση των διμερών συμφωνιών που είχαν υπογραφεί προ της αποφάσεως του Συμβουλίου) είναι πράγματι ικανή να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των επιδιωκόμενων από την Κοινότητα σκοπών, όπως αυτοί προσδιορίστηκαν με την εξουσιοδότηση για έναρξη διαπραγματεύσεων.

81. Είναι, πράγματι, αδιαμφισβήτητο ότι η εξουσιοδότηση αυτή αποτελεί, για να επαναλάβω τη διατύπωση του Δικαστηρίου, «το σημείο αφετηρίας για εναρμονισμένη κοινοτική δράση» [33] προς επίτευξη ενός σκοπού της Συνθήκης· αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο στην παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι, εν προκειμένω, δεν πρόκειται για απλή πρόταση της Επιτροπής, αλλά για απόφαση του Συμβουλίου. Αυτή η «εναρμονισμένη

31 — Η διαφορά των δύο υποθέσεων έγκειται στο γεγονός ότι οι διμερείς συμφωνίες του Μεγάλου Δουκάτου είχαν όχι μόνον κυρωθεί (όπως εκείνες της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), αλλά και υπογραφεί μετά την απόφαση του Συμβουλίου. Επιπλέον, εν αντιθέσει προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Μεγάλο Δουκάτο δεν είχε διαβουλευθεί με την Επιτροπή προ της υπογραφής των διμερών συμφωνιών.

32 — Με τα σημεία 71 και 72 των προαναφερθεισών προτάσεών του, ο γενικός εισαγγελέας Léger παραπέμπει συναφώς στην απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαΐου 1981, 804/79, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1981, σ. 1045, σκέψη 28), με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί τομέα αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας (αλιεία), αλλά με όρους που, κατά την άποψή μου, δικαιολογούν το συμπέρασμα του κειμένου. Συγκεκριμένα, με την απόφαση επισημαίνεται ότι «[σ]ύμφωνα με το άρθρο [10 ΕΚ], τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν κάθε κατάλληλο μέτρο ώστε να διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση τής αποστολής της και να απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Συνθήκης. Η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη ειδικές υποχρεώσεις ενέργειας και αποχής σε περίπτωση όπου η Επιτροπή, για να αντιμετωπίσει επείγουσες ανάγκες διατηρήσεως, έχει υποβάλει στο Συμβούλιο προτάσεις, οι οποίες, αν και δεν έχουν υιοθετηθεί από το Συμβούλιο, αποτελούν το *σημείο αφετηρίας για εναρμονισμένη κοινοτική δράση*» (η υπογράμμιση δική μου).

33 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 5ης Μαΐου 1981, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 28.

δράση» συνεπάγεται την υποχρέωση των κρατών μελών να απέχουν, όπως ορίζει το άρθρο 10 ΕΚ, «από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της [...] Συνθήκης».

82. Πάντως, δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητηθεί ότι τέτοιου είδους μέτρο συνιστά και η εκ μέρους κράτους μέλους κύρωση διμερών συμφωνιών, όταν στον ίδιο τομέα σκοπεύει να διαπραγματευθεί και να συνάψει δικές της συμφωνίες η Κοινότητα.

83. Είναι, πράγματι, σαφές ότι μια τέτοια πρωτοβουλία δύναται να περιορίσει, αν όχι να αποδυναμώσει, την κοινή δράση που τα κοινοτικά όργανα προτίθενται να αναλάβουν και, συνεπώς, εμποδίζει την εμφάνισή τους ως φορέων μιας κοινής για όλα τα κράτη μέλη θέσεως, χωρίς, ταυτοχρόνως, να διασφαλίζεται ότι η συμφωνία που συνήψε το οικείο κράτος συνάδει με το κοινό συμφέρον και με τον επιδιωκόμενο από τις κοινοτικές αρχές σκοπό. Κατά μείζονα δε λόγο, δεν μπορεί να εξασφαλισθεί ότι η ρύθμιση που προβλέπει η συναφθείσα από το κράτος μέλος συμφωνία ταυτίζεται με τη ρύθμιση που η Κοινότητα προτίθεται να εισάγει με την κοινή συμφωνία.

84. Φρονώ, επομένως, ότι η κύρωση, εκ μέρους της Γερμανίας, διμερών συμφωνιών που είχαν υπογραφεί στον τομέα που καλύπτει η εξουσιοδότηση του Συμβουλίου για έναρξη διαπραγματεύσεων συνιστά καθ' εαυτή μέτρο «που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της [...] Συνθήκης».

85. Όπως, όμως, ήδη επισημάνθηκε, η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτείνει ότι, δεδομένου ότι δεν έχει ακόμη συναφθεί η κοινοτική συμφωνία, δεν ήταν σε θέση να μην κυρώσει τις επίμαχες διμερείς συμφωνίες, καθόσον όφειλε να θεσπίσει αμελλητί κανόνες εφαρμοστέους επί των μεταφορέων τρίτων χωρών.

86. Εντούτοις, επιβάλλεται, συναφώς, η παρατήρηση ότι, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η κατάσταση είναι η περιγραφείσα, από το άρθρο 10 ΕΚ προκύπτει ότι, και σε αυτές ακόμη τις περιπτώσεις, τα κράτη μέλη οφείλουν να ενεργούν τηρώντας την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας που επιβάλλει η εν λόγω διάταξη, γεγονός που σημαίνει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να προβαίνουν σε κάθε δυνατή ενέργεια προκειμένου η δράση τους να μη βλάπτει την άσκηση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων.

87. Πράγματι, όπως έχει διευκρινίσει το Δικαστήριο στο πλαίσιο άλλου ζητήματος, ακόμη και στις περιπτώσεις συναρμοδιότητας της Κοινότητας και των κρατών μελών, «η επιταγή της ενιαίας διεθνούς εκπροσωπήσεως» της Κοινότητας επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση «στενή[ς] συνεργασία[ς] [...] τόσο κατά τη διαδικασία διαπραγματεύσεως και συνάψεως όσο και κατά την εκτέλεση των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων» [34]. Όπως επισήμανα με τις προτάσεις μου επί των υποθέσεων «open skies» [35], η υποχρέωση αυτή επιβάλλεται ακόμη και όταν η Κοινότητα, για λόγους

34 — Γνωμοδότηση 2/91 της 19ης Μαρτίου 1993 (Συλλογή 1993, σ. I-1061, σκέψη 36).

35 — Σημείο 74.

αναγόμενους σε εσωτερικής ή εξωτερικής φύσεως ζητήματα, δεν είναι σε θέση να συνάψει απευθείας τις αναγκαίες για την επίτευξη των επιδιωκόμενων από την ίδια σκοπών και πρέπει, συνεπώς, να το πράξει «μέσω των κρατών μελών ενεργούντων αλληλεγγύως προς το συμφέρον της Κοινότητας» [36]. Αυτό ισχύει, κατά μείζονα, προφανώς, λόγο, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Κοινότητα έχει ήδη αποφασίσει να δράσει απευθείας σε συγκεκριμένο τομέα.

88. Επομένως, ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται η Γερμανική Κυβέρνηση και, συνεπώς, ακόμη και σε περίπτωση ενδεχόμενης ανάγκης των κρατών μελών να παρακάμψουν τις δυσχέρειες ή τις καθυστερήσεις που συναντά η Κοινότητα κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς της, τα κράτη μέλη οφείλουν να ενεργούν τηρώντας πάντα την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας και, συνεπώς, να μη θέτουν σε κίνδυνο την επίτευξη των κοινών σκοπών.

89. Η ως άνω υποχρέωση συνεπάγεται, ειδικότερα, καθήκον στενής συνεργασίας με τα κοινοτικά όργανα, καθώς και από κοινού με τα όργανα αυτά ανάληψη των αναγκαίων πρωτοβουλιών. Όπως έχει επίσης διευκρινίσει το Δικαστήριο, το κράτος μέλος που επιθυμεί να λάβει μέτρα επί τομέα στον οποίο η Κοινότητα προτίθεται να δράσει, χωρίς, ωστόσο, να έχει ακόμη ασκήσει πλήρως την αρμοδιότητά της, «έχει την υποχρέωση να επιζητήσει την έγκριση της Επιτροπής και να τη συμβουλεύεται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας» [37].

90. Φρονώ ότι εν προκειμένω αυτό δεν συνέβη. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η Γερμανία, μετά την απόφαση του Συμβουλίου που εξουσιοδότησε την Επιτροπή για έναρξη διαπραγματεύσεων, ουδόλως προέβη σε διαβουλεύσεις με την Επιτροπή.

91. Στην πραγματικότητα, όλη η διάθεση συνεργασίας, που η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι επέδειξε συναφώς (βλ., ανωτέρω, σημείο 67), τοποθετείται χρονικά στο στάδιο της διαπραγματεύσεως και της υπογραφής των συμφωνιών και, συνεπώς, σε στάδιο που *προηγείται* της αποφάσεως του Συμβουλίου.

92. Όπως, όμως, επισημάνθηκε ήδη, η έκδοση αυτής της αποφάσεως επέφερε ουσιώδη μεταβολή του νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονταν οι επίμαχες συμφωνίες και κατέστησε, ως εκ τούτου, αναγκαία, προ της κυρώσεώς τους, μια νέα, στενότερη συνεργασία με την Επιτροπή.

93. Ομοίως, δεν μπορεί να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός, τον οποίο αντιτείνει η Γερμανία, ότι η Επιτροπή δεν είχε προβάλει αντιρρήσεις κατά την υπογραφή των διμερών συμφωνιών. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις συμφωνίες με τη Ρουμανία και την Πολωνία, ουδόλως μπορούσε να θεωρηθεί δεδομένο ότι, μετά την απόφαση του Συμβουλίου, η εκτίμηση της Επιτροπής για τις συμφωνίες αυτές παρέμενε η ίδια. Αυτό ισχύει, κατά μείζονα λόγο, για τη συμφωνία με την

36 — Προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 2/91, σκέψεις 5 και 37.

37 — Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1979, 141/78, Γαλλία κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή τόμος 1979, σ. II-431, σκέψη 9).

Ουκρανία, δεδομένου ότι, προ της κυρώσεώς της, περιήλθε στην καθής το έγγραφο με το οποίο η Επιτροπή τής ζήτησε ρητώς να μην κυρώσει καμία συμφωνία στον τομέα που καλύπτει η εξουσιοδότηση για διαπραγμάτευση.

94. Εάν, μετά την έκδοση της αποφάσεως του Συμβουλίου, η Γερμανία είχε τηρήσει την υποχρέωση να ενεργήσει σε «στενή συνεργασία» με την Επιτροπή, η Επιτροπή θα μπορούσε να εκθέσει καταλλήλως και εγκαίρως τις θέσεις της Κοινότητας και να παράσχει τις αναγκαίες υποδείξεις προκειμένου να εξασφαλίσει ότι, μολονότι θα τηρούνταν οι διεθνείς υποχρεώσεις που ανέλαβε η Γερμανία, η μονομερής πρωτοβουλία του εν λόγω κράτους μέλους θα εναρμονιζόταν με τις κοινοτικές επιδιώξεις ή, τουλάχιστον, δεν θα τις έβλαπτε.

95. Η Επιτροπή θα μπορούσε, επί παραδείγματι, να ζητήσει τροποποιήσεις προκειμένου να εξασφαλίσει ότι η περιλαμβανόμενη στις διμερείς συμφωνίες ρύθμιση θα καθίστατο σύμφωνη επί της ουσίας με τη ρύθμιση που η ίδια προτίθετο να εισαγάγει στην κοινοτική συμφωνία, κατ' εφαρμογήν των οδηγιών που της παρέσχε το Συμβούλιο. Επιπλέον, η Επιτροπή, ακόμη και αν έκρινε αναγκαία τη διατήρηση των συμφωνιών προκειμένου να αποφευχθεί, έως τη σύναψη συμφωνίας εκ μέρους της Κοινότητας, το νομικό κενό, ενδεχόμενο που ανησυχούσε τη Γερμανία (βλ., ανωτέρω, σημείο 66), θα ζητούσε, εντούτοις, να τις τροποποιήσει, προκειμένου, λόγου χάριν, να καταστεί σαφές ότι οι συμφωνίες αυτές ήταν προσωρινής ισχύος και ότι θα έπαυαν αυτομάτως να ισχύουν άμα τη συνάψει συμφωνίας σε κοινοτικό επίπεδο.

96. Η Γερμανία δεν προέβη σε καμία από τις ανωτέρω ενέργειες. Αντιθέτως, αντί να αναβάλει την κύρωση των συμφωνιών προκειμένου να έλθει σε επαφή με την Επιτροπή και να αναμείνει τις ενδεχόμενες υποδείξεις της, προέβη μονομερώς στην κύρωση αυτή, θέτοντας, με τον τρόπο αυτό, σε ισχύ τις συμφωνίες.

97. Συνεπώς, εκτιμώ ότι η Γερμανία, προβαίνοντας στην κύρωση των επίμαχων συμφωνιών, χωρίς οποιαδήποτε συνεργασία με την Επιτροπή, δεν ενήργησε συμφώνα με τις επιταγές του άρθρου 10 ΕΚ και τις αρχές που το Δικαστήριο έχει διαμορφώσει συναφώς.

98. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ και, συνεπώς, να κάνει δεκτή την αιτίαση αυτή.

4) Επί της τρίτης αιτιάσεως

99. Η Επιτροπή υποστηρίζει, τέλος, ότι οι διμερείς συμφωνίες με την Ουγγαρία, την Τσεχοσλοβακία, τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία είναι ασυμβίβαστες με τον κανονισμό 1356/96.

100. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι είναι ασυμβίβαστο με τον κανονισμό αυτόν το γεγονός ότι, ακόμη και μετά την έκδοσή του, διατηρήθηκαν σε ισχύ διατάξεις των συμφωνιών που προβλέπουν τη δυνατότητα παροχής, εκ μέρους πλοίων νηολογημένων σε τρίτες χώρες, υπηρεσιών μεταφοράς μεταξύ της Γερμανίας και άλλων κρατών μελών, κατόπιν άδειας χορηγούμενης από τις γερμανικές αρχές, (άρθρο 5 των συμφωνιών).

101. Κατά την Επιτροπή, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διατήρησε, με τον τρόπο αυτόν, την ευχέρεια να παραχωρεί μονομερώς δικαιώματα προσβάσεως, σε οδούς επικοινωνίας εντός της Κοινότητας, σε μεταφορείς άλλους από τους πληρούντες τις προϋποθέσεις του κανονισμού 1356/96 (βλ., ανωτέρω, σημείο 15, και κατωτέρω, σημείο 104). Εντούτοις, κατά την προσφεύγουσα, η πρακτική αυτή συνιστά παράβαση του συστήματος που καθιερώνει ο εν λόγω κανονισμός, δεδομένου ότι οι ούγγροι, τσέχοι, σλοβάκοι, πολωνοί, ρουμάνοι και ουκρανοί μεταφορείς —στους οποίους ενδέχεται να χορηγείται άδεια, κατ' εφαρμογήν των διμερών συμφωνιών, για την εκτέλεση μεταφορών μεταξύ της Γερμανίας και των άλλων κρατών μελών της Κοινότητας— δεν πληρούσαν τους όρους που επέβαλλε κατά τον χρόνο εκείνο ο κανονισμός.

102. Φρονώ ότι ούτε αυτή η αιτίαση είναι βάσιμη, για τους λόγους που επισήμαναν η Γερμανική Κυβέρνησηκαι ο γενικός εισαγγελέας Léger με τις προαναφερθείσες προτάσεις του [38].

103. Καταρχάς, πρέπει να υπομνησθεί ότι κύριος σκοπός του κανονισμού 1356/96 είναι η πραγμάτωση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των πλωτών μεταφορών εμπορευμάτων και προσώπων μεταξύ των κρατών μελών, μέσω της καταργήσεως ενδεχόμενων περιορισμών λόγω της ιθαγένειας ή του τόπου εγκαταστάσεως του μεταφορέα.

104. Ειδικότερα, τα άρθρα 1 και 2 του εν λόγω κανονισμού εξασφαλίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ποτάμιας μεταφοράς μεταξύ των κρατών μελών σε κάθε μεταφορέα ο οποίος: i) είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού, και έχει στο εν λόγω κράτος άδεια να εκτελεί διεθνείς μεταφορές εμπορευμάτων ή προσώπων δια της πλωτής οδού· ii) 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· iii) πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 του κανονισμού 3921/91, ήτοι χρησιμοποιεί 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 των κρατών μελών.

38 — Προαναφερθείσες προτάσεις, σημεία 82-91.

105. Η καθιέρωση, υπέρ των μεταφορέων που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος, του εν λόγω καθεστώτος ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ποτάμιας μεταφοράς μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας δεν πρέπει να νοηθεί ως απόλυτη απαγόρευση της εκτελέσεως μεταφορών μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της Κοινότητας από πλοία νηολογημένα σε τρίτες χώρες. Είναι αληθές ότι, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, ο κανονισμός 1356/96 μπορεί να θεωρηθεί νομοθετικό κείμενο που οργανώνει μια κοινοτική προτίμηση στον τομέα των ποτάμιων μεταφορών στο έδαφος της Κοινότητας. Φρονώ, ωστόσο, ότι αυτή η προτίμηση συνίσταται αποκλειστικά στην καθιέρωση ευνοϊκού καθεστώτος για την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών μόνον εκ μέρους των μεταφορέων που συνδέονται στενά με κράτος μέλος. Αντιθέτως, από καμία διάταξη του εν λόγω κανονισμού δεν προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός έχει ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να απαγορεύσει γενικώς την εκ μέρους νηολογημένων σε τρίτες χώρες πλοίων παροχή υπηρεσιών μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της Κοινότητας.

106. Αφετέρου, οι επίμαχες διμερείς συμφωνίες δεν προβλέπουν σύστημα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών υπέρ πλοίων τρίτων ενδιαφερόμενων χωρών, αλλά περιορίζονται στη χορήγηση, στα πλοία αυτά, της δυνατότητας εκτελέσεως μεταφορών μεταξύ της Γερμανίας και άλλων κρατών μελών της Κοινότητας, κατόπιν αδείας χορηγούμενης από τις αρμόδιες γερμανικές αρχές. Ένα τέτοιο καθεστώς δεν μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί, για τους ούγγρους, τσέχους, σλοβάκους, ρουμάνους, πολωνούς και ουκρανούς μεταφορείς, καθεστώς ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ποτάμιας μεταφοράς εμπορευμάτων ή προσώπων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας.

107. Επομένως, λαμβανομένης υπόψη της διαφορετικής φύσεως των καθεστώτων που εισάγουν οι επίμαχες διμερείς συμφωνίες, αφενός, και του καθεστώτος που προβλέπει ο κανονισμός 1356/96, αφετέρου, εκτιμώ ότι εσφαλμένα η Επιτροπή προσάπτει στη Γερμανική Κυβέρνηση τροποποίηση της φύσεως και του περιεχομένου των προβλεπόμενων στον εν λόγω κανονισμό κανόνων περί της ελεύθερης παροχής ενδοκοινοτικών υπηρεσιών εσωτερικής ναυσιπλοΐας.

108. Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι οι συμφωνίες που η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας συνήψε με την Ουγγαρία, την Τσεχοσλοβακία, τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία είναι ασυμβίβαστες με τον κανονισμό 1356/96.

109. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να κρίνει αβάσιμη και την τρίτη αιτίαση.

V — Επί των δικαστικών εξόδων

110. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο

μπορεί, σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων, να κατανείμει τα έξοδα ή να αποφασίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα. Δεδομένου ότι η πρότασή μου είναι να γίνει εν μέρει μόνο δεκτή η προσφυγή της Επιτροπής, φρονώ ότι κάθε διάδικος πρέπει να φέρει τα δικαστικά έξοδά του.

VI — Πρόταση

111. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, έχοντας αυτοτελώς κυρώσει και θέσει σε ισχύ τις διμερείς συμφωνίες που συνήψε με τη Ρουμανία, την Πολωνία και την Ουκρανία στον τομέα των μεταφορών διά της πλωτής οδού, μετά την απόφαση του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992, περί της ενάρξεως διαπραγματεύσεων μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων χωρών σχετικά με κανόνες που θα διέπουν τις ποτάμιες μεταφορές επιβατών και εμπορευμάτων μεταξύ των οικείων μερών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ.

2) Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.

3) Η Επιτροπή και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.