JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
10 päivänä maaliskuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi EY 226 artiklan nojalla saattamallaan kanteella Euroopan yhteisöjen komissio vaatii esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että neuvoteltuaan, tehtyään, ratifioituaan ja saatettuaan voimaan yksinään jokiliikenteestä Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa tekemänsä kahdenväliset sopimukset Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 10 artiklan ja muita kuin jäsenvaltiosta olevia liikenteenharjoittajia koskevista edellytyksistä saada harjoittaa siellä sisävesiväylien tavara- tai henkilöliikennettä 16 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3921/91 mukaisia velvoitteitaan (jäljempänä asetus N:o 3921/91). [2] Lisäksi komissio arvostelee Saksaa siitä, että tämä on toiminut jäsenvaltioiden väliseen sisävesiväylien tavara- ja matkustajaliikenteeseen sovellettavista yhteisistä säännöistä palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamiseksi tällaisessa liikenteessä 8 päivänä heinäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1356/96 (jäljempänä asetus N:o 1356/96) [3] vastaisesti kieltäytyessään irtisanomasta mainittuja kahdenvälisiä sopimuksia sekä Unkarin ja entisen Tšekkoslovakian kanssa tehtyjä vastaavanlaisia kahdenvälisiä sopimuksia, jotka ovat komission mielestä kaikki ristiriidassa edellä mainitun asetuksen kanssa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

1. Perustamissopimuksen määräykset

2. Esillä olevassa asiassa merkitystä on ennen kaikkea EY 10 artiklalla, jossa todetaan tunnetusti seuraavaa:

"Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten sää-

1 — Alkuperäinen kieli: italia.
2 — EYVL L 373, s. 1.
3 — EYVL L 175, s. 7.

döksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Ne helpottavat yhteisön päämäärän toteuttamista.

Ne pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista."

3. Lisäksi on syytä pitää mielessä eräät EY:n perustamissopimuksen V osaston liikennettä koskevat määräykset, joita nyt esillä oleva asia nimenomaisesti koskee. Ensimmäisenä mainittakoon erityisesti EY 70 artikla, jossa määrätään seuraavaa: "kysymyksissä, joita tämä osasto koskee, jäsenvaltiot toteuttavat tämän sopimuksen tavoitteita yhteisellä liikennepolitiikalla."

4. Tällaisen yhteisen politiikan toteuttamiseksi EY 71 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "neuvosto, 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan[4] — —:

a) antaa yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta,

b) vahvistaa ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä,

c) toteuttaa toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi,

d) antaa muut aiheelliset säännökset."

5. Lisäksi EY 80 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "tämän osaston määräyksiä sovelletaan rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen".

2. Asetukset N:o 3921/91 ja N:o 1356/96

6. Neuvosto on antanut yhteisön sisävesiliikennettä koskevan politiikan toteuttamiseksi asetukset N:o 3921/91 ja N:o 1356/96, joihin nyt käsiteltävä asia liittyy.

4 — ETY:n perustamissopimuksen 75 artiklassa, joka muodostaa asetuksen N:o 3921/91 oikeudellisen perustan, määrätään kuulemismenettelystä, toisin kuin myöhemmissä EY:n perustamissopimuksen 75 artiklassa ja EY 71 artiklassa, joissa määrätään yhteispäätösmenettelystä.

7. Asetuksen N:o 3921/91 tavoitteena on poistaa sisävesiliikenteessä palvelujen tarjoajaa koskevat rajoitukset, joiden perusteena on tämän kansallisuus tai se, että tämä on sijoittautunut muualle kuin jäsenvaltioon, jossa liikennettä on määrä harjoittaa. Kyseisen asetuksen mukaan muille kuin jäsenvaltiosta oleville liikenteenharjoittajille on siis myönnettävä tasa-arvoisen kohtelun yleisen periaatteen mukaisesti lupa harjoittaa sisävesiväylillä kansallista tavara- tai henkilöliikennettä samoilla edellytyksillä, jotka kyseinen jäsenvaltio asettaa omille liikenteenharjoittajilleen.

8. Asetuksessa säädetään erityisesti siitä, että tavara- tai henkilöliikennettä sisävesiväylillä harjoittavalla liikenteenharjoittajalla on 1.1.1993 alkaen oikeus harjoittaa tilapäisesti toisen lukuun kansallista liikennettä jäsenvaltiossa, johon liikenteenharjoittaja ei ole sijoittautunut (toimintaa kutsutaan kabotaasiliikenteeksi) tietyin liikenteenharjoittajaan ja tämän käyttämiin aluksiin liittyvin edellytyksin.

9. Liikenteenharjoittajaan liittyvien edellytysten osalta asetuksen N:o 3921/91 1 artiklasta seuraa, että jäsenvaltiossa kabotaasiliikennettä voi harjoittaa jokainen liikenteenharjoittaja, joka on sijoittautunut johonkin jäsenvaltioon tämän lainsäädännön mukaisesti ja jolla on tarvittaessa siellä annettu lupa harjoittaa kansainvälistä tavara- tai henkilöliikennettä sisävesiväylillä.

10. Aluksia koskevien edellytysten osalta asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että alusten omistajan tai omistajien on oltava luonnollisia henkilöitä, joiden kotipaikka on jossain jäsenvaltiossa ja jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, tai oikeushenkilöitä, joiden sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa ja jotka kuuluvat suurimmalta osaltaan jäsenvaltioiden kansalaisille.

11. Lopuksi asetuksen N:o 3921/91 6 artiklassa tarkennetaan, että kyseiset säännökset "eivät vaikuta Reinin vesiliikenteestä tehtyyn tarkistettuun yleissopimukseen (Mannheimin yleissopimus) perustuviin oikeuksiin". [5]

12. Asetuksen N:o 1356/96 tavoitteena on puolestaan toteuttaa palvelujen vapaa tarjonta jäsenmaiden välisessä sisävesiväylillä tapahtuvassa tavara- tai henkilöliikenteessä. Tältä osin sen tarkoituksena on asetuksen N:o 3921/91 tavoin poistaa palvelujen tarjoajaa koskevat rajoitukset, joiden perusteena on tämän kansallisuus tai se, että hän on sijoittautunut muualle kuin siihen jäsenvaltioon, jossa liikennettä on määrä harjoittaa.

5 — Tässä Mannheimissa 17.10.1868 tehdyssä sopimuksessa vahvistetaan Reiniä koskeva vapaan vesiliikenteen periaate ja laivanvarustajien ja laivastojen tasavertaisen kohtelun periaate. Tämä sopimus sitoo Belgian kuningaskuntaa, Saksan liittotasavaltaa, Ranskan tasavaltaa, Alankomaiden kuningaskuntaa, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Sveitsin valaliittoa.

13. Asetuksen N:o 1356/96 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että "yhteisen liikennepolitiikan käyttöönottamiseen kuuluu muun muassa sisävesiväylien kansainvälisen tavara- ja matkustajaliikenteen markkinoille pääsyyn yhteisön alueella sovellettavien yhteisten sääntöjen vahvistaminen; nämä säännöt on vahvistettava siten, että ne edistävät kuljetusalan sisämarkkinoiden toteutumista".

14. Mainitun asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa muistutetaan lisäksi siitä, että uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeen jäsenvaltioissa on jäsenvaltioiden ja uusien jäsenvaltioiden keskenään tekemistä kahdenvälisistä sopimuksista johtuvia erilaisia järjestelyjä, minkä vuoksi on tarpeen vahvistaa "yhteiset säännöt kuljetusalan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan takaamiseksi ja — — kilpailun vääristymisen ja näiden markkinoiden järjestelyhäiriöiden välttämiseksi".

15. Asetuksen N:o 1356/96 1 ja 2 artiklan nojalla kaikki sisävesiväylien tavara- ja matkustajaliikennettä hoitavat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa jäsenvaltioiden välistä ja niiden kautta tapahtuvaa kuljetustoimintaa ilman kunkin kansalaisuudesta ja sijoittautumispaikasta aiheutuvaa syrjintää sillä edellytyksellä, että liikenteenharjoittaja on sijoittautunut johonkin jäsenvaltioon kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, liikenteenharjoittaja on oikeutettu kyseisessä jäsenvaltiossa harjoittamaan kansainvälistä tavara- ja matkustajaliikennettä sisävesiväylillä, liikenteenharjoittaja käyttää tällaisessa kuljetustoiminnassa jossakin jäsenvaltiossa rekisteröityjä sisävesialuksia tai hänellä on todistus sen kuulumisesta jonkin jäsenvaltion laivastoon ja liikenteenharjoittaja täyttää asetuksen N:o 3921/91 2 artiklan edellytykset (ks. edellä 10 kohta).

16. Asetuksen N:o 1356/96 3 artiklassa säädetään lopuksi siitä, että asetuksen määräykset "eivät vaikuta kolmansien maiden liikenteenharjoittajien olemassa oleviin, Reinin vesiliikenteestä tehdyn tarkistetun yleissopimuksen (Mannheimin yleissopimus) ja Tonavan vesiliikenteestä tehdyn yleissopimuksen (Belgradin yleissopimus)[6] nojalla myönnettyihin oikeuksiin eivätkä yhteisön kansainvälisistä velvoitteista aiheutuviin oikeuksiin".

3. Ehdotus monenväliseksi sopimukseksi yhteisön ja eri kolmansien maiden välillä

17. Neuvosto teki ETY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 1 kohta ja vielä kerran muutettuna EY 300 artiklan 1 kohta) nojalla 7.12.1992 päätöksen, jolla se antoi komissiolle valtuuden "toisaalta ETY:n ja toisaalta Puolan ja Tonavan yleissopimuksen sopimusvaltioiden (Unkari, Tšekkoslovakia,

6 — Tämän sopimuksen, jonka tavoitteena on erityisesti vapaan vesiliikenteen takaaminen Tonavalla, ovat allekirjoittaneet Belgradissa 18.8.1948 Bulgaria, Unkari, Romania, Tšekkoslovakia, Ukraina, Neuvostoliitto ja Jugoslavia.

Romania, Bulgaria, entinen Neuvostoliitto, entinen Jugoslavia ja Itävalta) välisen sopimuksen neuvottelemiseksi". [7] Neuvottelujen yleisenä tavoitteena oli tehdä monenvälinen yhtenäinen sopimus yhteisön ja edellä mainittujen maiden välisessä jokiliikenteessä tapahtuvassa matkustaja- ja tavaraliikenteessä sovellettavista säännöistä. Näissä neuvotteluissa erityisenä tavoitteena oli tehokkaan Euroopan laajuisen sisävesiliikenneverkoston perustaminen itä-länsisuuntaisen liikenneverkoston ruuhkaantumisen vähentämiseksi erityisesti Rein–Main–Tonava-kanavan avaamisen jälkeen vuonna 1992.

18. Näiden neuvottelujen päätteeksi komissio esitti neuvostolle 13.12.1996 ehdotuksen neuvoston päätökseksi sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön sekä Tšekin tasavallan, Puolan tasavallan ja Slovakian tasavallan välillä sisävesillä tapahtuvan tavara- ja henkilöliikenteen edellytyksistä. [8]

19. Neuvosto ei ole tähän päivään mennessä hyväksynyt tätä päätösehdotusta.

7 — Asiakirja 10828/92 Trans 178 Relex 72. Koska käsiteltävänä olevan kanteen tarkastelussa käytettävä viiteajanjakso on aikaisempi kuin 1.5.2004, jolloin osa kyseisistä maista liittyi Euroopan unioniin jäseneksi, tässä tekstissä näistä maista käytetään nimitystä kolmannet maat. Mainitun asiakirjan ranskankielisen tekstin käännös ei ole virallinen.

8 — KOM(96) 634 lopullinen.

B *Asiaa koskevat kahdenväliset sopimukset*

20. Edellä mainitun yhteisön aloitteen lisäksi sisävesillä tapahtuvan henkilö- ja tavaraliikenteen alalla on tehty esillä olevaan asiaan liittyen eräitä kahdenvälisiä sopimuksia Saksan ja seuraavien maiden välillä:

— Unkari (sopimus allekirjoitettu 15.1.1988, ratifioitu 14.12.1989 annetulla lailla [9] ja tullut voimaan 2.2.1990)

— Tšekkoslovakia (sopimus allekirjoitettu 26.1.1988, ratifioitu 14.12.1989 annetulla lailla [10] ja tullut voimaan 4.5.1990)

— Romania (sopimus allekirjoitettu 22.10.1991, ratifioitu 19.4.1993 annetulla lailla [11] ja tullut voimaan 9.7.1993)

9 — BGBl. 1989 II, s. 1026.

10 — BGBl. 1989 II, s. 1035.

11 — BGBl. 1993 II, s. 770.

— Puola (sopimus allekirjoitettu 8.11.1991, ratifioitu 19.4.1993 annetulla lailla [12] ja tullut voimaan 1.11.1993)

— Ukraina (sopimus allekirjoitettu 14.7.1992, ratifioitu 2.2.1994 annetulla lailla [13] ja tullut voimaan 1.7.1994).

21. Näissä kahdenvälisissä sopimuksissa vahvistetaan säännöt sopimusjäsenvaltioiden alusten pääsylle toisen sopimuspuolen vesiväylille henkilöiden ja tavaroiden kuljettamiseksi.

22. Näissä sopimuksissa määrätään erityisesti siitä, että sopimuspuolena olevan valtion viranomaiset voivat antaa toisen sopimuspuolen aluksille luvan harjoittaa henkilö- tai tavaraliikennettä yhtäältä ensin mainitussa valtiossa sijaitsevien eri satamien välillä (niin sanottu kabotaasiliikenne) ja toisaalta näiden satamien ja kolmansien maiden satamien välillä.

III Tosiasiat ja asian käsittelyn vaiheet

23. Neuvoston valtuutettua edellä mainitulla 7.12.1992 tekemällään päätöksellä komission neuvottelemaan monenvälinen sopimus jokiliikenteestä (ks. edellä 17 kohta) komissio kehotti 20.4.1993 päivätyllä kirjeellään useita eri jäsenvaltioita, muun muassa Saksaa, olemaan ryhtymättä aloitteisiin, jotka saattaisivat vaarantaa yhteisön tasolla aloitettujen neuvottelujen onnistumisen, ja erityisesti olemaan ratifioimatta jo parafoituja tai allekirjoitettuja kahdenvälisiä sopimuksia sekä olemaan aloittamatta uusia sisävesiliikennettä koskevia neuvotteluja Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa.

24. Katsottuaan Saksan tehneen kahdenväliset sopimukset Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa edellä mainitun kirjeen jälkeen komissio lähetti Saksalle 10.4.1995 virallisen huomautuksen, jossa tämä kehotti Saksaa irtisanomaan kyseiset sopimukset.

25. Saksan hallitus puolustautui 23.6.1995 päivätyssä vastauksessaan sillä, että Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa tehdyt sopimukset oli allekirjoitettu ennen neuvoston tekemää päätöstä valtuutuksen antamisesta ja että komissio, jonka tietoon sopimusehdotukset oli annettu, ei ollut esittänyt periaatteellista eriävää kantaansa. Lisäksi Saksa huomautti siitä, että kun otetaan huomioon yhteisön tasolla aloitettujen neuvottelujen lopputuloksen epävarmuus, toiminen komission osoittamalla tavalla olisi

12 — BGBl. 1993 II, s. 779.
13 — BGBl. 1994 II, s. 258.

saattanut sisävesiliikenteen alalla suhteet kolmansiin maihin kestämättömään oikeudellisesti sääntelemättömään tilaan. Sitä vastoin Saksan hallitus ilmoitti olevansa heti valmis irtisanomaan kyseessä olevat sopimukset, kun yhteisön tasolla syntyy sopimus, ja täsmensi tältä osin, että kuten komissio oli vaatinut ehdotuksista ilmoitettaessa, määräaikaa sopimusten irtisanomiselle oli lyhennetty kuuteen kuukauteen.

26. Komissio moitti 24.11.1998 päivätyssä täydentävässä virallisessa huomautuksessaan Saksan hallitusta nyt käsiteltävän asian osalta ensinnäkin siitä, että tämä ei ollut noudattanut yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon ulkosuhteiden alalla liittyviä velvoitteitaan, koska kahdenväliset sopimukset Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa loukkaavat sitä yksinomaista toimivaltaa, jonka yhteisö on sisävesiliikenteen alalla saavuttanut ERTA-oikeuskäytännön [14] nojalla asetuksen N:o 3921/91 antamisen jälkeen. Lisäksi komissio tähdensi sitä, että mainitut sopimukset, samoin kuin Unkarin ja Tšekkoslovakian kanssa tehdyt sopimukset olivat ristiriidassa asetuksen N:o 1356/96 kanssa.

27. Koska Saksan hallitus 26.2.1999 päivätyssä vastauskirjeessään kielsi toimintansa olevan yhteisön oikeuden vastaista, komissio lähetti tälle 28.2.2000 perustellun lausunnon, jossa kiistetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen eriteltiin seuraavasti. Neuvoteltuaan, tehtyään, ratifioituaan ja saatettuaan voimaan yksinään kahdenväliset sopimukset Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa ja kieltäydyttyään irtisanomasta näitä sopimuksia Saksa on jättänyt noudattamatta muun muassa EY 10 artiklan ja asetusten N:o 3921/91 ja N:o 1356/96 nojalla sille kuuluvia velvoitteita. Toisaalta komission mielestä kieltäytyminen Unkarin ja Tšekkoslovakian kanssa tehtyjen kahdenvälisten sopimusten irtisanomisesta tarkoitti asetuksesta N:o 1356/96 johtuvien velvoitteiden laiminlyömistä.

28. Perustellussa lausunnossaan komissio edellytti Saksan liittotasavaltaa toimimaan kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta (eli 28.4.2000 mennessä).

29. Tähän lausuntoon antamassaan 11.5.2000 päivätyssä vastauksessa Saksan hallitus korosti sitä, että sen mielestä kahdenväliset sopimukset eivät olleet yhteisön oikeuden vastaisia, eikä niitä ollut näin ollen pakko irtisanoa.

30. Tämän jälkeen komissio nosti 10.10.2003 kanteen, josta esillä oleva asia sai alkunsa.

14 — Asia 22/70, komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tuomio, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553).

31. Oltuaan kirjeenvaihdossa ja otettuaan huomioon sen, että kukaan asianosaisista ei pyytänyt tulla kuulluksi suullisessa käsittelyssä, yhteisöjen tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 44 a artiklaa soveltaen lausua asiasta ilman suullista vaihetta.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Tutkittavaksi ottaminen*

32. Ennen kuin siirryn käsittelemään komission esittämiä kanneperusteita, haluan käydä tyhjentävästi läpi Saksan hallituksen esittämät oikeudenkäyntiväitteet, joita pidän ilmeisen perusteettomina.

33. Saksan hallituksen mielestä kanne on jätettävä tutkimatta ensinnäkin siltä osin kuin se koskee Unkarin ja Tšekkoslovakian kanssa tehtyjä kahdenvälisiä sopimuksia, joita ei kyseisen hallituksen mielestä ollut käsitelty perustellussa lausunnossa, jossa keskityttiin ainoastaan Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa tehtyihin sopimuksiin.

34. Tämä perustelu on helppo torjua toteamalla, että lausunnosta käy kiistattomasti selväksi, että asetuksen N:o 1356/96 rikkomisen osalta (tämä on kanteessa ainoa kanneperuste, joka koskee Unkarin ja Tšekkoslovakian kanssa tehtyjä sopimuksia) komissio on arvioinut kaikkia viittä sopimusta.

35. Toiseksi Saksan hallitus väittää, että kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, koska siinä viitataan laajasti "open skies" -oikeuskäytäntöön. [15] Koska tämä oikeuskäytäntö on annettu esillä olevan asian oikeudenkäyntiä edeltäneen vaiheen päättymisen jälkeen, komission olisi Saksan hallituksen mielestä kuulunut lähettää uusi perusteltu lausunto, jossa se olisi esitellyt uuden oikeudellisen kehyksen, johon riidanalaiset rikkomiset olisi liitetty.

36. Tarkemmin arvioiden "open skies" -oikeuskäytännössä käsitellään kuitenkin vain yhteisön yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan liittyviä periaatteita, jotka on tunnustettu edellä mainitusta ERTA-tuomiosta lähtien. Ei voida näin ollen väittää, että ne perusteet, joita komissio sen nojalla esittää, olisivat syy muotoilla kanne uudelleen käyttäen muita perusteita kuin niitä, joihin oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa oli vedottu.

15 — Asia C-466/98, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9427); asia C-467/98, komissio v. Tanska, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9519); asia C-468/98, komissio v. Ruotsi, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9575); asia C-469/98, komissio v. Suomi, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9627); asia C-471/98, komissio v. Belgia, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9681); asia C-472/98, komissio v. Luxemburg, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9741); asia C-475/98, komissio v. Itävalta, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9797) ja asia C-476/98, komissio v. Saksa, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9855).

37. Lopuksi Saksan hallitus pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että kanne on jäänyt vaille kohdetta siltä osin kuin se koskee Saksan tekemiä sopimuksia niiden valtioiden kanssa, joista on 1.5.2004 tullut unionin jäsenvaltioita.

38. Tältä osin tuskin tarvitsee edes huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "jäsenyysvelvoitteen laiminlyönnin olemassaoloa arvioitaessa on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena, kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, ja että yhteisöjen tuomioistuin ei ota huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia". [16]

39. Esillä olevassa asiassa tämä määräaika päättyi edellä todetusti 28.4.2000 eli yli neljä vuotta ennen unionin laajentumista.

40. Katson näin ollen, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, jollei muuta johdu siitä, mitä jäljempänä 63 kohdassa esitän.

B *Asiasisältöä koskevat kanneperusteet*

1) Johdanto

41. Kanteessaan komissio esittää kolme eri kanneperustetta, joiden nojalla se väittää Saksan loukanneen yhteisön yksinomaista toimivaltaa tehdä kansainvälisiä sopimuksia jokiliikenteen alalla, EY 10 artiklaa ja asetusta N:o 1356/96.

42. Minun on aluksi todettava, että nämä samantyyppiset kanneperusteet on esitetty aiemmin Luxemburgin suurherttuakuntaa vastaan tämän tehtyä kolmansien valtioiden kanssa sopimuksia tässä esillä olevan asian alalla. Kyseisessä parhaillaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa [17] julkisasiamies Léger on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 25.11.2004. Koska katson voivani tukea hänen esittämäänsä ratkaisuehdotusta, viittaan jäljempänä laajasti hänen ratkaisuehdotuksessaan esittämiinsä perusteisiin.

2) Ensimmäinen kanneperuste

43. Kuten edellä on todettu, tässä kanneperusteessaan komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on loukannut sitä yhteisölle kuuluvaa yksinomaista toimivaltaa tehdä jokiliikennettä koskevia kansainvälisiä sopimuksia, jonka yhteisö on yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitun ERTA-tuomion yhteydessä vahvistamien periaatteiden nojalla saanut.

16 — Ks. esim. asia C-152/00, komissio v. Ranska, tuomio 12.9.2002 (Kok. 2002, s. I-6973, 15 kohta).

17 — Asia C-266/03, komissio v. Luxemburg.

44. Komissio katsoo erityisesti, että Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa tehdyt kahdenväliset sopimukset ja erityisesti niihin sisältyvä määräys (6 artikla), jonka nojalla jäsenvaltion viranomaiset voivat sallia kyseisten kolmansien maiden liikenteenharjoittajille pääsyn Saksan kabotaasiliikenteeseen, vaikuttavat asetuksessa N:o 3921/91 annettuihin yhteisön sääntöihin siltä osin kuin kyseisissä säännöissä harmonisoidaan kokonaan 1.1.1993 alkaen yhteisön jäsenvaltioissa tapahtuvaan kabotaasiliikenteeseen sovellettavat edellytykset. Varatessaan näin ollen itselleen oikeuden myöntää yksipuolisesti yhteisön ulkopuolisille kolmansien maiden liikenteenharjoittajille pääsy vesiväylille Saksan hallitus on komission mukaan loukannut yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

45. Viitatessaan edellä mainituissa "open skies" -asioissa annettuihin tuomioihin komissio katsoo, että asetuksessa N:o 3921/91 ei tarkoiteta ainoastaan yhteisön liikenteenharjoittajia, vaan myös kolmansien maiden liikenteenharjoittajia. Tämä on komission mukaan vahvistettu kyseisen asetuksen 6 artiklassa siltä osin kuin siinä tunnustetaan sveitsiläisille liikenteenharjoittajille oikeus saada harjoittaa kabotaasiliikennettä jäsenvaltioissa Mannheimin yleissopimuksen nojalla.

46. Totean heti, että tässä käsittelemäni kanneperuste ei ole mielestäni aiheellinen, ja perusteluna ovat ne samat syyt, joita julkisasiamies Léger on jo käsitellyt yksityiskohtaisesti edellä mainitun ratkaisuehdotuksensa 46–63 kohdassa, joista otan jäljempänä esiin vain olennaisimmat seikat.

47. Muistutan aluksi siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen tunnetun oikeuskäytännön ja erityisesti monta kertaa mainitun ERTA-tuomion mukaan yhteisön yksinomainen ulkoinen toimivalta voi syntyä implisiittisesti — kunhan sen perustana ovat muut kuin samat tekstit — "silloin, kun yhteisön sisäistä toimivaltaa on jo käytetty yhteisen politiikan mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi". [18]

48. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "aina silloin kun yhteisö antaa perustamissopimuksessa määrätyn yhteisen politiikan toteuttamiseksi säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, olivatpa ne missä muodossa tahansa, jäsenvaltioilla ei ole enää yksittäistä tai edes yhteistä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin vaikuttavista tai niiden sisältöä muuttavista velvoitteista". Tämä johtuu siitä, että "sitä mukaa kuin näitä yhteisiä sääntöjä otetaan käyttöön yhteisö yksin voi ottaa vastuulleen ja panna täytäntöön sitoumukset, joista on sovittu kolmansien valtioiden suhteen ja jotka vaikuttavat yhteisön oikeusjärjestyksen soveltamisalaan kokonaisuudessaan". [19]

49. Yhteisöjen tuomioistuin on selventänyt useita kertoja tämän vaikutuksen merkitystä ja viimeksi niin sanotuissa "open skies" -asioissa annetuissa tuomioissa, joiden yhteydessä se on täsmentänyt, että tämä vaikutus ei tarkoita välttämättä sitä, että jäsenvaltioi-

18 — Ks. lausunto 1/76, 26.4.1977 (Kok. 1977, s. 741, Kok. Ep. III, s. 357, 4 kohta) ja em. asia komissio v. Saksa, tuomion 82 kohta.

19 — Em. ERTA-tuomion 17 ja 18 kohta. Kursivointi tässä.

den yksipuolisesti tekemät kansainväliset sitoumukset ovat ristiriidassa yhteisten sääntöjen kanssa, vaan päinvastoin "tilanne on tällainen [ainoastaan sikäli kuin] — — [jäsenvaltioiden] kansainväliset sitoumukset kuuluvat yhteisten sääntöjen soveltamisalaan — — tai joka tapauksessa alaan, jota tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat". [20]

50. Näin ollen yhä yhteisöjen tuomioistuinta lainaten "jos yhteisö on sisällyttänyt sisäisiin lainsäädäntötoimiinsa kolmansien maiden kansalaisten kohtelua koskevia lausekkeita tai on antanut toimielimilleen nimenomaisesti valtuudet neuvotella kolmansien maiden kanssa, sillä on yksinomainen ulkoinen toimivalta näiden toimien kattamalla alalla — — ". [21]

51. Kuitenkin "tämä pätee myös sellaisen nimenomaisen lausekkeen puuttuessa, jolla toimielimet valtuutetaan neuvottelemaan kolmansien maiden kanssa, silloin, kun yhteisö on toteuttanut kattavan yhdenmukaistamisen tietyllä alalla, sillä se, että jäsenvaltioilla säilyisi oikeus neuvotella kolmansien maiden kanssa, voisi vaikuttaa näin annettuihin yhteisiin sääntöihin edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitetulla tavalla — — ". [22]

20 — Ks. erityisesti em. asia komissio v. Saksa, tuomion 108 kohta. Vaikutuksen käsitteen selventämiseksi haluaisin viitata em. "open skies" -asioissa antamaani ratkaisuehdotukseen (yhdistetyissä asioissa 31.1.2002 annetun ratkaisuehdotuksen 63 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

21 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomion 109 kohta.

22 — Saman tuomion 110 kohta.

52. Kuten julkisasiamies Léger mainitussa ratkaisuehdotuksessaan ja Saksan hallitus tässä asiassa ovat huomauttaneet, nyt esillä olevassa asiassa ei näytä mielestäni siltä, että asetukseen N:o 3921/91 sisältyisi sellainen lauseke, jossa määriteltäisiin, miten kolmansien maiden liikenteenharjoittajia on kohdeltava.

53. Kuten edellä on todettu, asetuksessa vahvistetaan ainoastaan edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat (yhteisön) liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa siellä sisäväylien henkilö- tai tavaraliikennettä. Kyseessä ovat siten säännökset, joilla tarkoitetaan ainoastaan liikenteenharjoittajia, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon ja jotka käyttävät aluksia, joiden omistajat ovat luonnollisia henkilöitä, joiden kotipaikka on jossain jäsenvaltiossa ja jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, tai oikeushenkilöitä, joiden kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa ja jotka kuuluvat suurimmalta osaltaan jäsenvaltioiden kansalaisille.

54. Näin ollen esillä olevassa asiassa kyseessä olevien kahdenvälisten sopimusten kaltaiset sopimukset, jotka koskevat asianomaisten kolmansien maiden liikenteenharjoittajien kohtelua, eivät voi edellä mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla vaikuttaa asetuksen N:o 3921/91 säännöksiin, joita sovelletaan ainoastaan yhteisön liikenteenharjoittajiin.

55. Lisäksi ja yhteisöjen tuomioistuimen "open skies" -tuomioissa antaman määritelmän mukaisesti se seikka, että esillä oleva asetus ei säätele kolmansista maista olevien yhteisön sisällä toimivien liikenteenharjoittajien tilannetta, on osoitus siitä, että kyseisellä asetuksella toteutettu yhtenäistäminen ei ole luonteeltaan täydellinen. [23]

56. Koska esillä olevassa asiassa ei ole siten yhteisiä sääntöjä, joiden soveltamiseen jäsenvaltioiden mahdollisesti itsenäisesti tekemät sopimukset voisivat vaikuttaa, yhteisö ei voi vedota yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan ERTA-oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

57. Tämä johtaa siihen lopputulokseen, että kahdenvälisten sopimusten neuvotteleminen, tekeminen, ratifiointi ja voimaan saattaminen yhtäältä Saksan ja toisaalta Romanian, Puolan ja Ukrainan välillä ei voi loukata yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

58. Olen näin ollen sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen on katsottava ensimmäinen kanneperuste aiheettomaksi.

23 — Ks. erityisesti em. asia komissio v. Saksa, tuomion 119 kohta.

3. Toinen kanneperuste

59. Tässä käsiteltävässä kanneperusteessa komissio syyttää Saksan liittotasavaltaa siitä, ettei se ole noudattanut sille EY 10 artiklan nojalla asetettuja velvoitteita, koska Saksa on komission mielestä Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa tekemiensä kahdenvälisten sopimusten ratifioinnilla ja voimaan saattamisella sen jälkeen, kun neuvosto oli valtuuttanut komission neuvottelemaan sopimuksen yhteisön puolesta, vaarantanut tämän päätöksen toteutumisen.

60. Komission mukaan jäsenvaltioiden yksipuolisesti tekemät aloitteet saattavat nimittäin vaikeuttaa yhteisön tasoisia sopimusneuvotteluja ja sopimuksen tekemistä yhteisön tasolla. Komission mukaan yhteisön neuvotteluasemaa kolmansiin maihin nähden heikentää erityisesti yhteisön ja sen jäsenvaltioiden esiintyminen hajautetusti.

61. Komissio väittää myös, että nimenomaan näiden seurausten välttämiseksi se lähetti useille jäsenvaltioille, muun muassa Saksalle, 20.4.1993 päivätyn kirjeen, jossa se pyysi niitä pidättäytymään kaikista sellaisista aloitteista, jotka ovat omiaan vaarantamaan yhteisön tasolla aloitettujen neuvottelujen onnistumisen, ja erityisesti olemaan ratifioimatta kahdenvälisiä jo parafoituja tai allekirjoitettuja sopimuksia sekä olemaan aloitta-

matta uusia sisävesiliikennettä koskevia neuvotteluja Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa.

62. Vastauskirjelmässään komissio on väittänyt lisäksi, että Saksan liittotasavalta on rikkonut EY 10 artiklaa myös Tšekkoslovakian kanssa tehdyn sopimuksen osalta, koska vuonna 1993 se on neuvoston jo tehtyä päätöksensä "ulottanut" tämän sopimuksen "koskemaan" [24] myös Tšekin tasavaltaa ja Slovakiaa.

63. Sanottakoon kuitenkin heti, että tämä väite tarkoittaa uutta kanneperustetta ja se poikkeaa oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa ja kanteen yhteydessä esitetyistä kanneperusteista. Katson siis, että tätä perustetta ei voida ottaa tutkittavaksi.

64. Saksan hallitus puolestaan korostaa ennen kaikkea sitä, että neuvoston tekemästä päätöksestä neuvottelujen aloittamiselle annettavasta valtuutuksesta ei voi itsessään seurata jäsenvaltioita koskevaa stand-still-velvoitetta, koska tämä tarkoittaisi sen tunnustamista, että yhteisöllä on yksinomainen ulkoinen toimivalta ilman, että "open skies" -oikeuskäytännössä vahvistetut tätä koskevat edellytykset täyttyvät.

65. Lisäksi Saksan hallitus pitää suhteellisuusperiaatetta loukkaavana sitä, että neuvoston neuvotteluvaltuutuksen antamista koskevan päätöksen vaikutuksena on se, että jäsenvaltioita estetään tekemästä kahdenvälisiä sopimuksia mahdollista yhteisön tasoista sopimusta odotettaessa. Saksan hallituksen mielestä yhteisöjen toimielinten ei kuulu estää jäsenvaltioiden toimintaa, vaan niiden on "antamissaan yhteisissä säännöissä järjest[ettävä] yhteisiä toimia suhteessa kolmansiin maihin tai määrä[ttävä] jäsenvaltioiden määrätynlaisesta käyttäytymisestä ulkosuhteissa", kuten yhteisöjen tuomioistuin toteaa "open skies" -asioissa antamissaan tuomioissa. [25]

66. Vastaajana oleva hallitus esittää edelleen, että joka tapauksessa se ei voinut toimia toisin, koska, jos se ei olisi tehnyt kahdenvälisiä sopimuksia, romanialaisten, puolalaisten ja ukrainalaisten liikenteenharjoittajien Saksan vesiväylille pääsyn (ja päinvastoin) säännöt olisivat jääneet eräänlaiseen oikeudellisesti sääntelemättömään tilaan, kunnes olisi syntynyt — kaikkea muuta kuin itsestään selvä — yhteisön tasoinen sopimus.

67. Saksa muistuttaa siitä, että juuri yhteisön aloitteelle aiheutuvan vahingon välttämiseksi se on tarjoutunut tekemään komission kanssa yhteistyötä kaikin tavoin. Saksa on i) sopimuksista neuvotellessaan kuullut komissiota; ii) sitoutunut irtisanomaan kahdenväliset sopimukset heti, kun yhteisö onnistuu tekemään oman sopimuksensa,

24 — Vastauskirjelmän alkuperäisessä saksankielisessä versiossa lukee "umgeschrieben".

25 — Ks. erityisesti em. asia komission v. Saksa, tuomion 112 kohta.

mistä se on ilmoittanut sopimuspuolille ja iii) lyhentänyt irtisanomiselle varatun määräajan kuuteen kuukauteen komission vaatimuksen mukaisesti.

68. Ennen kuin seuraavaksi otan kantaa esillä olevaan kanneperusteeseen, totean alustavasti, että tällä kanneperusteellaan komissio on muuttanut strategiaansa Saksan liittotasavallan toimia arvostellessaan.

69. Nyt kanteen perusteena ei enää olekaan yhteisön yksinomaisen toimivallan loukkaaminen, vaan EY 10 artiklan rikkominen siltä osin kuin Saksan toimet ovat saattaneet vaikeuttaa neuvoston komissiolle antamasta neuvotteluvaltuutuksesta johtuvien yhteisön toimien toteuttamista.

70. Tästä voidaan päätellä, että toisin kuin Saksan hallitus pelkää (ja minkä se kiistää), komissio ei ole katsonut, että tästä valtuutuksesta seuraa se, että yhteisölle on syntynyt yksinomainen toimivalta.

71. Kuten jäljempänä jälleen huomaamme, on totta, että kyseisessä määräyksessä asetettu lojaalin yhteistyön velvoite on voimassa yhteisön tiettyä alaa koskevan toimivallan luonteesta riippumatta ja siten luonnollisesti myös siinä tapauksessa, että tämä toimivalta on yksinomaista toimivaltaa. Toisaalta sekin on totta, että jos komissio olisi pitänyt tätä jälkimmäistä mahdollisuutta riittävänä, Saksan syyttäminen lainvastaisista toimista olisi ollut helpompaa. Komissio olisi nimittäin voinut esittää — kuten se esittikin edellä käsitellyssä kanneperusteessaan — että siihen, että toimet ovat lainvastaisia, riittää pelkästään se, että Saksa tekee kyseessä olevia sopimuksia yhteisön toimivaltaa loukaten tämän riippumatta mitenkään siitä, onko käytännössä vahinkoa todettu aiheutuneen yhteisön toimivallan harjoittamiselle.

72. Kuten olen edellä todennut, komissio ei ole kuitenkaan mielestäni perustellusti valinnut tätä tapaa. Olen itsekin sitä mieltä, että esillä olevassa asiassa ei ole ajateltavissa, että yhteisöllä olisi yksinomainen ulkoinen toimivalta.

73. On kuitenkin totta, että edelleen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällainen toimivalta on johdettavissa implisiittisesti paitsi niissä edellä mainituissa tapauksissa (ks. 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat), joissa yhteisön sisäistä toimivaltaa on jo käytetty toimenpiteillä, joilla toteutetaan yhteistä politiikkaa, myös silloin, kun "kansainvälisen sopimuksen tekeminen [yhteisön toimesta] on — — välttämätöntä

sellaisten perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi, joita ei voida saavuttaa itsenäisiä sääntöjä antamalla". [26]

74. Syistä, joita olen pyrkinyt kuvaamaan "open skies" -asioissa antamassani ratkaisuehdotuksessa, yhteisön ulkoisesta toimivallasta, vaikka sitä pidettäisiinkin "tarpeellisena", voi tulla näissä tapauksissa yksinomaista toimivaltaa vain silloin, kun sitä on tosiasiallisesti käytetty, koska vain tässä tapauksessa se, että jäsenvaltiot tekevät itse samaa alaa koskevia kansainvälisiä sitoumuksia, voi vaarantaa sen yhteisön tavoitteen toteutumisen, jonka vuoksi sopimusta on pidetty tarpeellisena. [27] Muussa tapauksessa yhteisön toimivalta on yksinomaan potentiaalista ja jäsenvaltiot voivat tehdä vapaasti asianomaista alaa koskevia kansainvälisiä sitoumuksia, kunhan ne noudattavat velvollisuuttaan tehdä lojaalia yhteistyötä yhteisön toimielinten kanssa. [28]

75. Tietenkään esillä olevassa asiassa tämä vaihtoehto ei ole yhtä selkeästi hahmotettavissa. Vaikka sellaista yhteisön sopimusta ei olisikaan vielä tehty, joka olisi omiaan tekemään automaattisesti yhteisön toimivallasta yksinomaista toimivaltaa, on kuitenkin totta, että neuvosto on tehnyt päätöksen, jolla se on antanut komissiolle neuvotteluvaltuutuksen. Näin ollen voidaan kysyä, voidaanko tällainen päätös katsoa itsessään yhteisön toimivallan käytännön harjoittamiseksi, mistä voi *itsestään* seurata se, että tällaisesta toimivallasta tulee yksinomaista toimivaltaa, vai onko sen sijaan välttämätöntä, että tässä asiassa on tehty tosiasiallisesti sopimus, kuten EY 300 artiklan 2 kohdassa määrätään.

76. Olen tältä osin jo muistuttanut siitä, että kun lausunnon 1/76 yhteydessä esillä olevaa mahdollisuutta ensimmäisen kerran käsiteltiin, yhteisöjen tuomioistuin ei viitannut pelkästään neuvottelemiseen vaan siihen, että "kansainvälinen sopimus tehdään ja saatetaan voimaan". [29] Myöhemmissä lausunnoissa yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän lähtökohdan. [30]

77. Toisaalta huomautan siitä, että yhteisön tasoisen sopimuksen neuvotteleminen voi kestää kauan ja neuvottelut voivat päättyä tuloksettomina. Olisi siten kohtuutonta (tai Saksan hallituksen perusteluihin viitaten suhteellisuusperiaatteen vastaista) kieltää neuvottelujen ollessa vielä kesken jäsenvaltioilta kaikenlaisiin toimiin ryhtyminen varsinkin näiden toimien ollessa tarpeellisia oikeudellisesti sääntelemättömien tilanteiden välttämiseksi.

26 — Ks. viimeksi erityisesti em. asia komissio v. Saksa, tuomion 83 kohta (kursivointi tässä). Tunnetusti mainitun kaltainen ulkoinen toimivalta on tunnustettu ensimmäisen kerran em. lausunnossa 1/76 (3 ja 4 kohta).

27 — Em. ratkaisuehdotuksen 49 kohta.

28 — Saman ratkaisuehdotuksen 54 kohta ja alaviite 26.

29 — Em. lausunto 1/76, 4 kohta. Kursivointi tässä.

30 — Niissä on huomautettu, että mikäli "kansainvälisen sopimuksen tekeminen on tarpeen sellaisten perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, joita ei voida saavuttaa erillisillä oikeussäännöillä, — — yhteisö voi olla ulkoisesti toimivaltainen yhteisön sisäisen toimivallan perusteella, vaikka asiasta ei olisi ensin annettu sisäistä säädöstä, ja tällainen ulkoinen toimivalta voi muodostua yksinomaiseksi" (lausunto 2/92, 24.3.1995, Kok. 1995, s. I-521, 32 kohta; kursivointi tässä). Vastaavasti lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 85 kohta).

78. Näin ollen Saksan hallitus mielestäni perustellusti kiistää sen, että esillä olevassa asiassa pelkkä neuvotteluvaltuutus riittäisi perustamaan yhteisön yksinomaisen ulkoisen toimivallan, ja tämä selittää myös sen, miksi komissio on korostanut vain sitä, että kyseisen jäsenvaltion neuvoston antaman valtuutuksen jälkeen toteuttamat toimet ovat EY 10 artiklan vastaisia.

79. Täsmennettäköön vielä tämän tarkoittavan sitä, että tähän määräykseen voidaan vedota myös silloin, kun kyseessä on yksinomaisen toimivallan loukkaaminen. Kuten mainitun määräyksen sanamuodosta ilmenee — mistä myös julkisasiamies Léger on mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg antamassaan ratkaisuehdotuksessa muistuttanut [31] — lojaalin yhteistyön periaatetta on sovellettava yleisesti ja siihen voidaan siten vedota siitä riippumatta, minkä luonteista yhteisön toimivalta kulloinkin on. [32] On kuitenkin selvää, että jos tämä toimivalta on yksinomaista, se, mikä voidaan ennen kaikkea ja suoraan riitauttaa, on sen loukkaaminen (kuten komissio toimii ensimmäisessä kanneperusteessaan), jolloin mahdollinen vetoaminen EY 10 artiklaan on pelkästään tämän riitauttamisen seuraus. Kuten edellä on todettu, esillä olevan kanneperusteen osalta komissio on sitä vastoin vedonnut itsenäisesti vain mainitun määräyksen noudattamatta jättämiseen.

80. Tämän jälkeen esillä olevassa asiassa on enää arvioitava EY 10 artiklan valossa sitä, onko tässä asiassa riitautettu Saksan toiminta (eli ennen neuvoston päätöstä allekirjoitettujen kahdenvälisten sopimusten ratifiointi) tosiasiallisesti omiaan vaarantamaan yhteisön tavoittelemien päämäärien saavuttamisen, siten kuin nämä päämäärät on neuvotteluvaltuutuksessa määritelty.

81. Tämä valtuutus on kiistattomasti yhteisöjen tuomioistuimen sanamuotoa lainaten "yhteisön yhteisen toiminnan lähtökohta", [33] jolla pyritään toteuttamaan perustamissopimuksen tavoite ja esillä olevassa asiassa todellisuudessa myös paljon enemmän, koska kyseessä ei ole pelkästään komission ehdotus vaan neuvoston päätös. Tällaisesta "yhtei[sestä] toimin[nasta]" seuraa näin ollen jäsenvaltioiden velvollisuus pidättäytyä "kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaa-

31 — Erona on se, että Luxemburgin suurherttuakunnan tekemät kahdenväliset sopimukset oli ratifioitu (kuten Saksan liittotasavallan kahdenväliset sopimukset) neuvoston tekemän päätöksen jälkeen, mutta lisäksi ne oli allekirjoitettu tämän päätöksen jälkeen. Toisin kuin Saksan liittotasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut kuullut komissiota edes kahdenvälisten sopimusten allekirjoittamista edeltäneessä vaiheessa.

32 — Julkisasiamies Léger mainitsee em. ratkaisuehdotuksensa 71 ja 72 kohdassa tältä osin asiassa 804/79, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta 5.5.1981 annetun tuomion (Kok. 1981, s. I-1045, Kok. Ep. VI, s. 81, 28 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin lausui yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta asiasta (kalastus) tavalla, jonka sanamuoto sopii mielestäni tämän ratkaisuehdotuksen yhteyteen. Tuomiossa todetaan seuraavaa: "[EY 10] artiklan mukaan jäsenvaltioiden velvollisuutena on helpottaa yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Kyseisessä määräyksessä määrätään jäsenvaltioille erityisiä velvollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä ja pidättäytyä niistä tilanteessa, jossa komissio vastatakseen kiireellisiin säilyttämistarpeisiin on toimittanut neuvostolle ehdotuksia, joista muodostuu *yhteisön yhteisen toiminnan lähtökohta*, vaikka neuvosto ei olekaan hyväksynyt niitä." (Kursivointi tässä.)

33 — Em. asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.5.1981, 28 kohta.

rantamaan — — sopimuksen tavoitteiden saavuttamista", kuten EY 10 artiklassa nimenomaisesti määrätään.

82. Näin ollen voidaan tuskin kiistää, että tällaisina toimenpiteinä on pidettävä myös sitä, että jäsenvaltio ratifioi kahdenvälisiä sopimuksia juuri silloin, kun yhteisö pyrkii neuvottelemaan ja tekemään samaa alaa koskevia omia sopimuksiaan.

83. On selvää, että tällainen aloite on omiaan rajoittamaan, jopa heikentämään, niitä yhteisön toimia, joihin toimielimet ovat ryhtymässä, ja joka tapauksessa tällainen aloite estää toimielimiä esiintymästä kaikille jäsenvaltioille yhteisen kannan puolestapuhujina ilman, että samalla olisi edes varmaa, että kyseisen jäsenvaltion tekemä sopimus on yhteisen edun mukainen ja noudattelee yhteisön toimielinten tahtoa ja päätöksiä. Vielä epävarmempaa on se, että kyseisen jäsenvaltion tekemään sopimukseen sisältyvät säännöt olisivat niiden sääntöjen mukaisia, jotka yhteisö on aikonut yhteisessä sopimuksessa määritellä.

84. Olen siis sitä mieltä, että se, että Saksa on ratifioinut neuvoston neuvotteluvaltuutuksen kattamalla samalla alalla aiemmin allekirjoitetut kahdenväliset sopimukset, on sellaisenaan katsottava toimiksi, "jotka ovat omiaan vaarantamaan — — sopimuksen tavoitteiden saavuttamista".

85. Kuten edellä on todettu, Saksan hallitus puolustautuu kuitenkin sillä, että sen vuoksi, että yhteisön sopimusta ei ollut vielä olemassa, se ei voinut olla ratifioimatta kyseisiä kahdenvälisiä sopimuksia, koska sen oli saatava nopeasti käyttöönsä kolmansien maiden liikenteenharjoittajiin sovellettavat säännöt.

86. Tältä osin minun on huomautettava, että vaikka myönnettäisiin tämän pitävän paikkansa, EY 10 artiklasta seuraa edelleen se, että tällaisissa tilanteissa jäsenvaltioiden on kuitenkin pakko toimia tässä määräyksessä vahvistetun lojaalin yhteistyön velvoitteen mukaisesti, mikä tarkoittaa, että niiden on tehtävä kaikkensa välttääkseen, että niiden toimista voi aiheutua vahinkoa yhteisön toimivallan harjoittamiselle.

87. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on eräässä toisessa yhteydessä täsmentänyt, myös silloin kun toimivalta on jaettu yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken, yhteisön "kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta" seuraa se, että jäsenvaltioiden on tehtävä "tiivis[tä] yhteistyö[tä] — — sekä sopimusta koskevissa neuvotteluissa ja sopimuksen tekemisessä että sopimusvelvoitteiden täyttämisessä".[34] Kuten olen "open skies" -asioissa antamassani ratkaisuehdotuksessa[35] jo todennut, tämä velvoite on voimassa myös silloin, kun yhteisö ei sisäi-

34 — Lausunto 2/91, 19.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1061, Kok. Ep. XIV, s. I-71, 36 kohta).

35 — Ratkaisuehdotuksen 74 kohta.

sistä tai ulkoisista syistä kykene tekemään suoraan niitä kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat tarpeellisia yhteisön itselleen asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, ja sen on toimittava sen sijaan "yhteisön edun mukaisesti yhdessä toimivien jäsenvaltioiden välityksellä". [36] Vielä ilmeisempää on, että edellä sanottu pätee silloin, kun yhteisö on itse jo päättänyt tietyllä alalla toteutettavista suorista toimista.

88. On siis ilmeistä, että myös sen kaltaisessa tilanteessa, jonka Saksan hallitus mainitsee, ja siten tilanteessa, jossa jäsenvaltiot joutuvat mahdollisesti välttämään niitä vaikeuksia tai viivästyksiä, joita yhteisö saattaa toimivaltaansa harjoittaessaan kohdata, näiden jäsenvaltioiden on aina toimittava lojaalin yhteistyön velvoitetta noudattaen ja siten yhteisten tavoitteiden toteuttamista vaarantamatta.

89. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että jäsenvaltioiden on tehtävä tiiviisti yhteistyötä yhteisten toimielinten kanssa ja sovittava niiden kanssa yhteisesti tarpeellisista aloitteista. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jälleen kerran täsmentänyt, jäsenvaltiolla, joka haluaa toteuttaa toimia alalla, jolla yhteisö aikoo toimia, vaikka se ei olisikaan vielä käyttänyt täysimääräisesti omaa toimivaltaansa, "on velvollisuus hankkia komission hyväksyminen", ja sen on neuvoteltava "komission kanssa — — menettelyn kaikissa vaiheissa". [37]

90. Näyttää siltä, että esillä olevassa asiassa näin ei ole tapahtunut. Asiaa koskevan asiakirja-aineiston perusteella Saksa ei enää kuullut komissiota neuvoston tehtyä päätöksensä neuvotteluvaltuutuksen antamisesta.

91. Yhteistyö, jota Saksan hallitus väittää tältä osin tehneensä (ks. edellä 67 kohta), ajoittuu todellisuudessa kokonaisuudessaan neuvotteluvaiheeseen ja sopimusten allekirjoittamisvaiheeseen ja siten neuvoston päätöstä *edeltävään* vaiheeseen.

92. Kuten edellä on todettu, tämän päätöksen tekeminen muutti kuitenkin olennaisesti kyseisten sopimusten taustalla olevia oikeudellisia puitteita ja teki näin ollen tarpeelliseksi ennen ratifiointiin ryhtymistä uuden ja tiiviimmän yhteistyövaiheen läpikäymisen komission kanssa.

93. Puolustukseksi ei riitä Saksan esittämä perustelu siitä, että komissio ei ollut esittänyt vastalauseita kahdenvälisiä sopimuksia allekirjoitettaessa. Romanian ja Puolan kanssa tehtyjen sopimusten osalta Saksa ei todellakaan voinut pitää itsestään selvänä sitä, että komissio neuvoston tekemän päätöksen jälkeen pitäytyy samassa arviossa näiden sopimusten suhteen. Vielä suuremmalla syyllä tämä pätee Ukrainan kanssa tehtyyn sopimukseen, koska sen ratifiointia oli edeltänyt komissiolta saapunut kirje, jossa komissio

36 — Em. lausunto 2/91, 5 ja 37 kohta.

37 — Asia 141/78, Ranska v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2923, Kok. Ep. IV, s. 611, 9 kohta).

antoi nimenomaisen kehotuksen pidättäytyä ratifioimasta sopimuksia neuvotteluvaltuutuksen piiriin kuuluvalla alalla.

94. Jos Saksa olisi neuvoston tehtyä päätöksensä noudattanut velvoitetta tehdä "tiivi[stä] yhteistyö[tä]" komission kanssa, komissio olisi voinut ajaa asianmukaisesti ja ajallaan yhteisön asiaa ja tarjota tarpeellisia ohjeita sen varmistamiseksi, että vaikka jäsenvaltion yksipuolisesti tekemän aloitteen yhteydessä noudatetaankin jäsenvaltion tekemiä kansainvälisiä sitoumuksia, sitä toteutetaan sopusoinnussa yhteisten tarpeiden kanssa tai joka tapauksessa näitä yhteisiä tarpeita vahingoittamatta.

95. Komissio olisi voinut esimerkiksi vaatia muutoksia sen varmistamiseksi, että kahdenvälisiin sopimuksiin sisältyvät säännöt saatetaan asiallisesti ottaen vastaamaan niitä sääntöjä, jotka komissio aikoi neuvoston sille asettamia neuvotteluohjeita soveltaen sisällyttää yhteisön sopimukseen. Lisäksi on totta, että vaikka komissio olisi Saksan pelkäämän oikeudellisesti sääntelemättömän tilan ehkäisemiseksi katsonut tarpeelliseksi näiden sopimusten sallimisen, kunnes yhteisö tekee sopimuksen (ks. edellä 66 kohta), se olisi voinut kuitenkin vaatia sopimuksiin muutoksia, joiden tarkoituksena olisi ollut esimerkiksi täsmentää sopimusten puhtaasti tilapäistä luonnetta ja jotka olisivat automaattisesti rauenneet yhteisön tasoisen sopimuksen syntyessä.

96. Saksa ei tehnyt mitään tällaista. Saksa ei lykännyt ratifiointia sovittaakseen toimensa yhteen komission kanssa ja ottaakseen huomioon tämän mahdolliset ohjeet, vaan päinvastoin se toteutti yksipuolisesti tämän ratifioinnin ja mahdollisti siten sopimusten voimaantulon.

97. Tästä päättelen siis, että toteutettuaan kyseisten sopimusten ratifioinnin tekemättä minkäänlaista yhteistyötä komission kanssa Saksa ei ole toiminut EY 10 artiklan määräysten, eikä yhteisöjen tuomioistuimen tältä osin määrittelemien periaatteiden mukaisesti.

98. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Saksan liittotasavallan jättäneen noudattamatta EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, ja siten että kyseinen tuomioistuin hyväksyy esillä olevan kanneperusteen.

4. Kolmas kanneperuste

99. Komissio väittää lopuksi, että kahdenväliset sopimukset Unkarin, Tšekkoslovakian, Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa ovat asetuksen N:o 1356/96 vastaisia.

100. Komissio korostaa erityisesti sitä, että kyseisissä sopimuksissa olevien sellaisten määräysten, joilla kolmansissa maissa rekisteröidyille aluksille annetaan mahdollisuus tuottaa palveluja Saksan ja yhteisön muiden jäsenmaiden välillä Saksan viranomaisen antaman luvan avulla, voimassa pitäminen myös edellä mainitun asetuksen antamisen jälkeen on ristiriidassa kyseisen asetuksen kanssa (sopimuksen 5 artikla).

101. Komission mukaan tällä tavoin Saksan liittotasavallalla säilyy oikeus myöntää yksipuolisesti pääsy yhteisön sisäisille vesiväylille sellaisille liikenteenharjoittajille, jotka eivät täytä asetuksessa N:o 1356/96 asetettuja edellytyksiä (ks. edellä 15 kohta ja jäljempänä 104 kohta). Komission mielestä tällainen on mainitussa asetuksessa perustetun järjestelmän vastaista, koska unkarilaiset, tšekkiläiset, slovakialaiset, puolalaiset, romanialaiset ja ukrainalaiset liikenteenharjoittajat — jotka olisivat todennäköisesti kahdenvälisten sopimusten nojalla saaneet oikeuden harjoittaa liikennettä Saksan ja muiden yhteisön jäsenvaltioiden välillä — eivät täyttäneet tuolloin asetuksella säädettyjä vaatimuksia.

102. Omasta puolestani todettakoon, että tämäkään kanneperuste ei ole mielestäni perusteltu, ja taustalla ovat ne samat syyt, jotka Saksan hallitus ja julkisasiamies Léger esittivät edellä mainitussa ratkaisuehdotuksessa.[38]

103. Ensinnäkin haluan muistuttaa siitä, että asetuksen N:o 1356/96 pääasiallisena tavoitteena on palvelujen vapaan tarjonnan toteuttaminen jäsenmaiden välisessä sisävesiväylillä tapahtuvassa tavara- tai henkilöliikenteessä palveluntarjoajan kansallisuuteen tai sijoittautumiseen perustuvien mahdollisten rajoitusten poistamisella.

104. Erityisesti edellä mainitun asetuksen 1 ja 2 artiklassa taataan jäsenvaltioiden välinen jokiliikennettä koskeva palvelujen tarjoamisen vapaus jokaiselle liikenteenharjoittajalle, joka i) on sijoittautunut johonkin jäsenvaltioon kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja on oikeutettu kyseisessä jäsenvaltiossa harjoittamaan kansainvälistä tavara- ja matkustajaliikennettä sisävesiväylillä, ii) käyttää tällaisessa kuljetustoiminnassa jossain jäsenvaltiossa rekisteröityjä sisävesialuksia tai hänellä on todistus alusten kuulumisesta jonkin jäsenvaltion laivastoon ja iii) täyttää asetuksen N:o 3921/91 2 artiklan edellytykset eli käyttää aluksia, joiden omistaja tai omistajat ovat joko luonnollisia henkilöitä, joiden kotipaikka on jossain jäsenvaltiossa ja jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia tai oikeushenkilöitä, joiden kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa ja jotka kuuluvat suurimmalta osaltaan jäsenvaltioiden kansalaisille.

38 — Em. ratkaisuehdotuksen 82–91 kohta.

105. Sitä, että on otettu käyttöön tällainen järjestelmä, jossa mihin tahansa jäsenvaltioon sijoittautuneet liikenteenharjoittajat voivat tarjota vapaasti jäsenvaltioiden välillä jokiliikenteen palveluja, ei ole ymmärrettävä ehdottomaksi kielloksi kolmansissa maissa rekisteröidyille aluksille tarjota palveluja yhteisön eri jäsenvaltioiden välillä. On totta, että asetus N:o 1356/96 voidaan katsoa, kuten komissio ehdottaa, välineeksi, jolla annetaan etusija yhteisön liikennöitsijöille yhteisön alueella tapahtuvan jokiliikenteen alalla. Mielestäni tämä etusijan antaminen näyttää kuitenkin tarkoittavan ainoastaan sellaisen vapaan palvelujen tarjoamisen järjestelmän käyttöönottoa, josta hyötyvät ainoastaan kiinteästi johonkin jäsenvaltioon sidoksissa olevat liikenteenharjoittajat. Mikään mainitussa asetuksessa ei kuitenkaan viittaa siihen, että asetuksen tavoitteena tai vaikutuksena on, että kolmansiin maihin rekisteröityjä aluksia estetään yleisesti tarjoamasta palvelujaan Euroopan yhteisön eri jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä.

106. Toisaalta kyseisillä kahdenvälisillä sopimuksilla ei luoda järjestelmää, jossa asianomaiset kolmansien maiden alukset voivat tarjota palvelujaan vapaasti, vaan sopimuksissa määrätään ainoastaan näille aluksille annettavasta mahdollisuudesta harjoittaa liikennettä Saksan ja yhteisön muiden jäsenvaltioiden välillä sen jälkeen, kun alukset ovat saaneet Saksan toimivaltaiselta viranomaiselta luvan. Tällaisen järjestelmän ei siis voida katsoa tarkoittavan sitä, että unkarilaiset, tšekkiläiset, slovakialaiset, romanialaiset, puolalaiset ja ukrainalaiset liikenteenharjoittajat voisivat tarjota vapaasti palvelujaan Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden välisessä jokiväylillä tapahtuvassa tavara- tai henkilöliikenteessä.

107. Näin ollen kun otetaan huomioon kyseessä olevilla kahdenvälisillä sopimuksilla määrätyn järjestelmän ja asetuksella N:o 1356/96 säädetyn järjestelmän välinen ero, katson voivani päätyä siihen, että komissio syyttää Saksan hallitusta aiheettomasti siitä, että se olisi muuttanut edellä mainitussa asetuksessa määriteltyjen sääntöjen, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen vapautta yhteisön sisäisessä sisävesiliikenteessä, luonnetta ja ulottuvuutta.

108. Edellä esitetyn perusteella päädyn siten toteamaan, että komissio ei ole osoittanut, että Saksan liittotasavallan, Unkarin, Tšekkoslovakian, Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa tekemät kahdenväliset sopimukset olisivat asetuksen N:o 1356/96 vastaisia.

109. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin pitää myös kolmatta kanneperustetta aiheettomana.

V Oikeudenkäyntikulut

110. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken

tai määrätä, että kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Koska olen ehdottanut, että komission kanne hyväksytään ainoastaan osittain, katson, että kummankin asianosaisen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

111. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan ratifioituaan ja saatettuaan voimaan itsenäisesti sisävesiliikenteestä Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa tekemänsä kahdenväliset sopimukset sen jälkeen, kun neuvosto oli 7.12.1992 tehnyt päätöksen neuvottelujen aloittamisesta yhteisön ja asianomaisten kolmansien maiden välillä jokiliikenteessä tapahtuvaan matkustaja- ja tavaraliikenteeseen sovellettavista säännöistä

2) hylkää kanteen muilta osin

3) määrää, että Euroopan yhteisöjen komissio ja Saksan liittotasavalta vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.