ANTONIO TIZZANO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. március 10. [1]

I — Bevezetés

1. A jelen ügyben az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítása iránt nyújtott be keresetet az EK 226. cikk értelmében a Bíróságnak, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel egyénileg tárgyalta meg, kötötte és erősítette meg, valamint léptette hatályba a belvízi hajózásra vonatkozó kétoldalú egyezményeket Romániával, a Lengyel Köztársasággal és Ukrajnával — nem teljesítette az EK 10. cikkéből és a nem honos fuvarozók által valamely tagállam belvízi útjain történő árufuvarozás vagy személyszállítás feltételeinek megállapításáról szóló, 1991. december 16-i 3921/91/EGK tanács rendeletből [2] eredő kötelezettségeit. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megsértette a közlekedési szolgáltatások nyújtására vonatkozó szabadság megvalósításának érdekében bevezetett, a tagállamok közötti belvízi árufuvarozásra vagy személyszállításra alkalmazandó közös szabályokról szóló, 1996. július 8-i 1356/96/EK tanácsi rendeletet [3], mivel elutasította a fent említett egyezmények, valamint a hasonló, a Magyar Köztársasággal és Csehszlovákiával kötött, a hivatkozott rendelettel teljes mértékben összeegyeztethetetlen egyezmények felmondását.

II — Jogi háttér

A — *A közösségi jog*

1. Az EK-Szerződés rendelkezései

2. A jelen ügy tekintetében elsősorban az EK 10. cikkre kell emlékeztetni, amely szerint, mint az ismeretes:

„A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből

1 — Eredeti nyelv: olasz.

2 — HL L 373., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet 1. kötet 345. o.

3 — HL L 175., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet 2. kötet 295. o.

eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését.

A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását."

3. Mivel jelen ügy tárgya éppen a közlekedés, az EK-Szerződés közlekedésről szóló V. címének egyes rendelkezéseire is emlékeztetni kell, elsősorban a 70. cikkre, amely előírja, hogy „e szerződés célkitűzéseit a tagállamok az e címben szabályozott területen egy közös közlekedéspolitika keretében hajtják végre".

4. E közös politika végrehajtása céljából az EK 71. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával [4] folytatott konzultációt követően meghatározza:

a) a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályokat;

b) azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó közlekedési szolgáltatásokat végezhet;

c) a közlekedés biztonságát javító intézkedéseket;

d) az egyéb megfelelő rendelkezéseket."

5. Az EK 80. cikk (1) bekezdése előírja továbbá, hogy „e cím rendelkezéseit a vasúti, közúti és belvízi közlekedésre kell alkalmazni".

2. A 3921/91 és az 1356/96 rendelet

6. A belvízi közlekedés közösségi politikája végrehajtásának céljából a Tanács elfogadta a jelen ügyben hivatkozott 3921/91 és 1356/96 rendeleteket.

4 — Az EGK-Szerződés 75. cikke, amely a 3921/91 rendelet jogi alapját képezi, a később az EK-Szerződés 75. cikke és az EK 71. cikk által választott együttdöntési eljárás helyett a konzultációs eljárást írta elő.

7. A 3921/91 rendelet célja, hogy minden olyan korlátozást megszüntessen, amelyet a belvízi szállítási szolgáltatást nyújtó személylyel szemben, annak állampolgársága miatt vagy annál a ténynél fogva támasztanak, hogy nem a letelepedése szerinti tagállamban nyújtja szolgáltatásait. Az említett rendelet szerint az egyenlő bánásmód alapelvének megfelelően a nem honos fuvarozók számára ugyanolyan feltételekkel kell engedélyezni a belföldi árufuvarozási vagy személyszállítási tevékenység végzését, mint amilyen követelményeket az érintett tagállamok a saját fuvarozóiknak írnak elő.

8. A rendelet különösen azt írja elő, hogy az 1993. január 1-jétől minden árufuvarozót és személyszállítót megillető kedvezmény, amelynek értelmében ideiglenesen megengedett az áruk vagy személyek ellenszolgáltatás fejében végzett belföldi belvízi úton történő fuvarozása a letelepedésük szerinti tagállamon kívüli tagállamban is – az úgynevezett: kabotázs –, a fuvarozókra és az ezek által igénybe vett hajókra vonatkozó feltételektől függ.

9. A fuvarozóra vonatkozó feltételeket illetően a 3921/91 rendelet 1. cikkéből következik, hogy valamely tagállamban a kabotázstevékenységet minden olyan fuvarozó folytathatja, aki valamely tagállamban annak jogszabályaival összhangban letelepedett, és adott esetben engedélyt kapott áruk vagy személyek belvízi úton történő nemzetközi fuvarozására.

10. A hajókra vonatkozó feltételek tekintetében a 2. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy olyan hajókat kell igénybe venni, amelyek tulajdonosa vagy tulajdonosai olyan természetes személyek, akik valamely tagállamban lakóhellyel rendelkeznek, és valamely tagállam állampolgárai vagy olyan jogi személyek, amelyek bejegyzett székhelye valamely tagállamban található, és amelyek többségi tulajdonosai tagállami állampolgárok.

11. Végül a 3921/91 rendelet 6. cikke kimondja, hogy ezek a rendelkezések „a felülvizsgált rajnai hajózási egyezményen (mannheimi egyezmény) alapuló jogokat nem érinti[k]”. [5]

12. Ami az 1356/96 rendeletet illeti, ennek célja, hogy a tagállamok közötti belvízi árufuvarozás vagy személyszállítás területén megvalósítsa a szolgáltatások nyújtásának szabadságát. Ennek érdekében, ugyanúgy, mint a 3921/91 rendelet, minden olyan korlátozást meg kíván szüntetni, amely a szolgáltatót állampolgárságánál vagy annál a ténynél fogva érinti, hogy nem abban a tagállamban nyújtja szolgáltatását, mint amelyben letelepedett.

5 — Ez az 1868. október 17-én Mannheimban aláírt egyezmény a Rajnán való hajózás szabadságának és a hajók és flották egyenlő bánásmódjának elvét fogalmazza meg. Az egyezmény a Belga Királysággal, a Németországi Szövetségi Köztársasággal, a Francia Köztársasággal, a Holland Királysággal, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával és a Svájci Államszövetséggel szemben hatályos.

13. Az 1356/96 rendelet első preambulumbekezdése értelmében „a közös közlekedéspolitika kialakítása magában foglalja többek között a Közösség területén a nemzetközi árufuvarozás és személyszállítás tekintetében a piacrajutásra vonatkozó közös szabályok megállapítását; ... ezeket a szabályokat úgy kell megállapítani, hogy hozzájáruljanak a belső fuvarozási piac létrehozásához".

14. Az említett rendelet harmadik preambulumbekezdése ugyanakkor kimondja, hogy az új tagállamok csatlakozását követően a tagállamok és az újonnan csatlakozó államok között korábban megkötött kétoldalú megállapodásokból keletkezett, eltérő rendelkezések szükségessé tették, hogy „közös szabályokat kell megállapítani a belső fuvarozási piac megfelelő működésének biztosítása érdekében, különösen pedig a verseny torzulásainak, valamint az érintett piac szervezési zavarainak elkerülése céljából".

15. Az 1356/96 rendelet 1. és 2. cikkének értelmében bármely belvízi áru- vagy személyfuvarozó, az állampolgárságától vagy a letelepedése helyétől függetlenül, hátrányos megkülönböztetés nélkül végezheti a tagállamok közötti, valamint a tagállamokon átmenő, belvízi utakon történő árufuvarozást és személyszállítást, amennyiben a következő feltételeket teljesíti: valamely tagállamban annak jogszabályaival összhangban letelepedett, az adott tagállamban belvízi utakon nemzetközi árufuvarozásra vagy személyszállításra jogosult, az ilyen fuvarozáshoz valamely tagállamban lajstromozott, belvízi hajót vesz igénybe, vagy ilyen lajstromozás hiányában igazolása van arról, hogy hajója valamely tagállam flottájához tartozik, továbbá eleget tesz a 3921/91 rendelet 2. cikkében meghatározott feltételeknek (lásd a fenti 10. pontot).

16. Végül a 1356/96 rendelet 3. cikke kimondja, hogy rendelkezései „nem érintik a felülvizsgált rajnai hajózási egyezmény (mannheimi egyezmény) és a Dunai hajózás rendjének szabályozásáról szóló egyezmény (belgrádi egyezmény) [6] alapján a harmadik országbeli fuvarozókat megillető jogokat, illetve az Európai Közösség nemzetközi kötelezettségeiből eredő jogokat."

3. Az Európai Közösség és több harmadik ország közötti többoldalú megállapodás-tervezet

17. 1992. december 7-én a Tanács az EK-Szerződés 228. cikke (1) bekezdésének (módosítást követően EK 228. cikk (1) bekezdés, jelenleg, újabb módosítást követően EK 300. cikk (1) bekezdés) értelmében határozatot fogadott el, amelyben felhatalmazta a Bizottságot, „hogy tárgyalást foly-

6 — Ezt a Dunán való hajózás rendjére vonatkozó egyezményt, melynek célja különösen a Dunán való hajózás szabadságának biztosítása, 1948. augusztus 18-án Belgrádban írta alá Bulgária, Csehszlovákia, Jugoszlávia, a Magyar Köztársaság, Románia, a Szovjetunió és Ukrajna.

tasson az egyik részről az Európai Gazdasági Közösség, a másik részről a Lengyel Köztársaság és a Dunai Konvenció szerződő államai (Magyar Köztársaság, Csehszlovákia, Románia, Bulgária, a volt Szovjetunió, a volt Jugoszlávia és Ausztria) közötti megállapodásról". [7] A tárgyalások általános célja az volt, hogy az érintett felek közötti folyami személyszállításra és árufuvarozásra alkalmazható szabályokra vonatkozóan egyetlen többoldalú megállapodást kössenek a Közösség és a fent hivatkozott országok között. E tárgyalásokat különösen a kelet–nyugati közlekedési hálózat torlódásának csökkentésére alkalmas, hatékony páneurópai belvízi közlekedési hálózat kiépítésének szükségessége indokolta, különösen miután a Rajna–Majna–Duna-csatornát 1992-ben megnyitották.

18. E tárgyalások eredményeképpen a Bizottság 1996. december 13-án határozati javaslatot terjesztett a Tanács elé, amely a belvízi úton történő áru- és személyszállítást szabályozó feltételek megállapításáról szóló megállapodás megkötésére vonatkozott, egyik részről az Európai Közösség, a másik részről a Cseh Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között. [8]

19. E határozati javaslatot a Tanács a mai napig nem fogadta el.

B — *A szóban forgó kétoldalú megállapodások*

20. A fent említett közösségi kezdeményezésen kívül a belvízi személy- és áruszállítás egyéb, a jelen ügy szempontjából lényeges kétoldalú megállapodások tárgyát is képezte, amelyeket a Németországi Szövetségi Köztársaság az alábbi államokkal kötött:

— Magyar Köztársaság (1988. január 15-én aláírt, 1989. december 14-i törvénnyel [9] jóváhagyott és 1990. február 2-án hatályba lépett megállapodás);

— Csehszlovákia (1988. január 26-án aláírt, 1989. december 14-i törvénnyel [10] jóváhagyott és 1990. május 4-én hatályba lépett megállapodás);

— Románia (1991. október 22-én aláírt, 1993. április 19-i törvénnyel [11] jóváhagyott és 1993. július 9-én hatályba lépett megállapodás);

7 — Document 10828/92 Trans 178 Relex 72. Tekintettel arra, hogy a jelen kereset elbírálása tekintetében a megjelölt időszak 2004. május 1-je, vagyis ezen országok némelyikének Európai Uniós csatlakozása előttre esik, ez utóbbiakat a továbbiakban „harmadik országok"-ként jelölik meg.

8 — COM(96) 634 végleges.

9 — BGBl. 1989. II., 1026. o.

10 — BGBl. 1989. II., 1035. o.

11 — BGBl. 1993. II., 770. o.

— Lengyel Köztársaság (1991. november 8-án aláírt, 1993. április 19-i törvénnyel [12] jóváhagyott és 1993. november 1-jén hatályba lépett megállapodás);

— Ukrajna (1992. július 14-én aláírt, 1994. február 2-i törvénnyel [13] jóváhagyott és 1994. július 1-jén hatályba lépett megállapodás).

21. Ezek a kétoldalú megállapodások az egyik szerződő állam hajóinak a másik szerződő fél belvízi útjaihoz személy- és áruszállítás céljából történő hozzáférését szabályozzák.

22. E megállapodások különösen azt írják elő, hogy az egyik szerződő állam hatóságai engedélyezhetik a másik szerződő fél hajói számára, hogy egyrészt személy- vagy áruszállítást végezzenek az első állam területén található kikötők között (ún. kabotázsforgalom), másrészt pedig az említett kikötők és harmadik államok kikötői között.

III — Tényállás és eljárás

23. A Tanácsnak a fent hivatkozott 1992. december 7-i keltezésű azon határozatát követően, amelyben a Bizottságot felhatalmazza, hogy egyes közép- és kelet-európai harmadik országokkal tárgyalásokat folytasson a folyami szállítás terén való többoldalú megállapodás érdekében (lásd a fenti 17. pontot), a Bizottság az 1993. április 20-i levelével több tagállamtól kérte, hogy „tartózkodjanak minden olyan egyéni kezdeményezéstől, amely alkalmas a közösségi szinten indított tárgyalások megfelelő lefolyásának veszélyeztetésére, és különösen, hogy mondjanak le a már parafált vagy aláírt [kétoldalú] megállapodások megerősítéséről, valamint az új tárgyalások megnyitásáról a belvízi hajózás tárgyában a közép- és kelet-európai országokkal".

24. Mivel úgy ítélte meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság az említett levelet követően kötött kétoldalú megállapodásokat Romániával, a Lengyel Köztársasággal és Ukrajnával, a Bizottság 1995. április 10-én felszólító levelet küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, amelyben a hivatkozott megállapodások felmondására hívta fel.

25. A német kormány 1995. június 23-i válaszában azt állította, hogy a Romániával, a Lengyel Köztársasággal és Ukrajnával kötött megállapodásokat a Tanácsnak a tárgyalásokra felhatalmazást adó levelét megelőzően írták alá, és a Bizottság, amellyel közölte a megállapodások tervezetét, nem emelt elvi kifogásokat. A német kormány továbbá rámutatott, hogy – a közösségi szinten megkezdett tárgyalások bizonytalan kimenetelére tekintettel — a Bizottság által megjelölt irány követése elfogadhatatlan joghézagot teremtett volna a belvízi hajózás harmadik országokkal szembeni viszonylataiban. A német kormány mindazonáltal késznek mutatkozott a szóban forgó meg-

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

állapodások felmondására, ha közösségi szintű megállapodás megkötésére kerül sor, és ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a Bizottságnak a tervezetek bejelentésekor tett felszólításával összhangban a megállapodások felmondási határidejét hat hónapra csökkentette.

26. 1998. november 24-i kiegészített felszólító levelében a Bizottság – többek között — elsősorban azt rótta fel a német kormánynak, hogy nem teljesítette a Közösség és a tagállamok közötti, a külkapcsolatokra vonatkozó hatáskörmegosztásból eredő kötelezettségeit, mivel a Romániával, a Lengyel Köztársasággal és Ukrajnával kötött kétoldalú megállapodások sértették azt a belvízi szállításra vonatkozó kizárólagos hatáskört, amelyhez a Közösség az AETR-ügyben hozott ítélet [14] alapján a 3921/91 rendelet elfogadása következtében jutott. A Bizottság arra is hivatkozott, hogy a szóban forgó megállapodások, akárcsak a Magyar Köztársasággal és Csehszlovákiával kötöttek, összeegyeztethetetlenek az 1356/96 rendelettel.

27. Mivel a német kormány 1999. február 26-i válaszaiban tagadta, hogy a magatartása sértette volna a közösségi jogot, a Bizottság 2000. február 28-án indokolással ellátott véleményt küldött számára, amely a következőképpen határozta meg a vitatott kötelezettségszegést. Egyrészt, azon tény által, hogy egyénileg tárgyalta meg, kötötte meg, erősítette meg, léptette hatályba a belvízi hajózásra vonatkozó kétoldalú egyezményeket Romániával, a Lengyel Köztársasággal és Ukrajnával, a Németországi Szövetségi Köztársaság és elutasította felmondásukat, megszegte többek között az EK 10. cikkből, valamint a 3921/91 és 1356/96 rendeletből eredő kötelezettségeit. Másrészt, a Magyar Köztársasággal és Csehszlovákiával kötött megállapodások felmondásának elutasítása az 1356/96 rendeletből eredő kötelezettségek megszegését jelentette.

28. Az indokolással ellátott véleményében a Bizottság az értesítéstől számított két hónapos határidőt (amely tehát 2000. április 28-án járt le) tűzött ki a Németországi Szövetségi Köztársaság számára, hogy megfeleljen az abban foglaltaknak.

29. A véleményre 2000. május 11-én adott válaszában a német kormány azt állította, hogy véleménye szerint a kétoldalú megállapodások nem sértik a közösségi jogot, következésképpen nem is kell felmondania ezeket.

30. Ezzel szemben a Bizottság 2003. október 10-én benyújtotta a jelen keresetet.

14 — A 22/70. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1971. március 31-én hozott ún. AETR-ítélet (EBHT 1971., 263. o.).

31. Az írásbeli beadványok benyújtása után, tekintettel arra, hogy egyik fél sem terjesztett elő meghallgatására irányuló kérelmet, a Bíróság az eljárási szabályzata 44a. cikke értelmében úgy határozott, hogy mellőzi a szóbeli szakaszt.

IV — Jogi elemzés

A — *Az elfogadhatóságról*

32. Mielőtt a Bizottság által hivatkozott kifogások részletesebb vizsgálatába kezdenék, el kell vonatkoztatnunk a német kormány által hivatkozott, számomra nyilvánvalóan megalapozatlannak tűnő elfogadhatatlansági kifogásoktól.

33. A német kormány szerint az elfogadhatatlanság elsősorban a keresetnek a Magyar Köztársasággal és Csehszlovákiával kötött megállapodásokra vonatkozó részét érinti, amely megállapodások a csak a Romániával, a Lengyel Köztársasággal és Ukrajnával kötött megállapodásokra összpontosító indokolással ellátott véleményben nem kerültek vizsgálatra.

34. E kifogás elutasításához elegendő arra utalni, hogy a vélemény olvasata kétség nélkül bizonyítja, hogy az 1356/96 rendelet megsértésére vonatkozó kifogást (tehát a keresetben az egyetlen, a Magyar Köztársasággal és Csehszlovákiával kötött megállapodásokra vonatkozó kifogást) illetően a Bizottság mind az öt megállapodást megvizsgálta.

35. Másodsorban a német kormány azt állítja, hogy a kereset azért elfogadhatatlan, mivel többször hivatkozik az „Open skies" ítélkezési gyakorlatra.[15] Mivel ezeket az ítéleteket az e pert megelőző eljárás befejezése után hozták, a Bizottságnak új indokolással ellátott véleményt kellett volna küldenie, amellyel felvázolta volna azt az új jogi hátteret, amelybe a feltételezett jogsértések illeszkedtek.

36. Jobban megvizsgálva azonban az „Open skies"-ítéletek csupán a Közösségnek a hivatkozott AETR-ügyben hozott ítélettől kezdődően elismert kizárólagos külső hatásköre elveit határozták meg. Nem lehet tehát azt állítani, hogy a Bizottság erre alapozott érvei a pert megelőző eljáráshoz viszonyítva új jogalapot jelentenének.

15 — A C-466/98. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben (EBHT 2002., I-9427. o.), a C-467/98. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben (EBHT 2002., I-9519. o.), a C-468/98. sz., Bizottság kontra Svédország ügyben (EBHT 2002., I-9575. o.), a C-469/98. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben (EBHT 2002., I-9627. o.), a C-471/98. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben (EBHT 2002., I-9681. o.), a C-472/98. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben (EBHT 2002., I-9741. o.), a C-475/98. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben (EBHT 2002., I-9797. o.) és a C-476/98. sz., Bizottság kontra Németország ügyben (EBHT 2002., I-9855. o.) 2002. november 5-én hozott hozott ítéletek.

37. A német kormány végül arra kéri a Bíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a kereset a Németországi Szövetségi Köztársaság által a 2004. május 1-jétől az Európai Unióhoz csatlakozott államokkal kötött megállapodásokra vonatkozó részében okafogyottá vált.

38. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „a kötelezettségszegés megállapítása során a tagállamban az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártakor kialakult helyzetet kell alapul venni, és a Bíróság nem lehet figyelemmel az ezt követő változásokra". [16]

39. Márpedig a jelen ügyben ez a határidő, amint láttuk, 2000. április 28-án járt le, vagyis jó négy évvel az Unió bővítése előtt.

40. Úgy vélem tehát, hogy – a 63. pontban mondottak fenntartásával — a kereset elfogadható.

B — *Az érdembeli kifogásokról*

1. Bevezető megjegyzések

41. A Bizottság három kifogásra alapítja keresetét, amely kifogásokban azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megsértette: a Közösségnek a belvízi hajózást érintő megállapodások kötésére vonatkozó kizárólagos külső hatáskörét, az EK 10. cikket és az 1356/96 rendeletet.

42. Előre kell bocsátanom, hogy korábban hasonló kifogások merültek fel a Luxemburgi Nagyhercegséggel szemben is, amely szintén megállapodásokat kötött harmadik államokkal a szóban forgó jogterületen. Ezen, jelenleg a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben [17] Léger főtanácsnok 2004. november 25-én ismertette indítványát. Mivel egyetértek az ezen indítványban foglaltakkal, többször is hivatkozni fogok az ebben szereplő érvelésekre.

2. Az első kifogásról

43. E kifogásával, mint láttuk, a Bizottság azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság megsértette a Közösségnek a belvízi hajózást érintő megállapodások megkötésére vonatkozó kizárólagos külső hatáskörét, amellyel a Közösség a Bíróság által a fent hivatkozott AETR-ügyben hozott ítéletben megállapított elvek alapján rendelkezik.

16 — Lásd többek között a C-152/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-6973. o.) 15. pontját.

17 — A C-266/03. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügy.

44. Közelebbről a Bizottság úgy véli, hogy a Romániával, a Lengyel Köztársasággal és Ukrajnával kötött kétoldalú megállapodások – és különösen azon rendelkezése (6. cikk), amely lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy engedélyezzék a kabotázshoz való hozzáférést Németországban az érintett harmadik országok fuvarozói számára — érintik a 3921/91 rendeletben lévő közösségi szabályokat, amennyiben azok 1993. január 1-jétől a Közösség tagállamaiban teljesen harmonizálják a kabotázsengedély feltételeit. Következésképpen, mivel fenntartotta így magának az arra vonatkozó jogot, hogy a közösségi kereten kívüli harmadik országok fuvarozói számára a hozzáférés jogát egyoldalúan megadja, a német kormány megsértette a Közösség kizárólagos külső hatáskörét.

45. A Bíróságnak a fent hivatkozott „Open skies"-ügyekben hozott ítéleteire hivatkozva a Bizottság úgy véli, hogy a 3921/91 rendelet nemcsak a közösségi fuvarozókra vonatkozik, hanem a harmadik országok fuvarozóira is, amelyet megerősít az említett rendelet 6. cikke, amennyiben a tagállamokban elismeri a svájci fuvarozók mannheimi egyezmény szerinti, kabotázshoz való hozzáférési jogát.

46. Azonnal meg kell mondanom, hogy a vizsgált kifogás nem tűnik megalapozottnak, mégpedig Léger főtanácsnok idézett indítványának a 46–63. pontjaiban részletesen kifejtett indokok miatt, amelyeket a továbbiakban csak nagy vonalakban ismertetek.

47. Először arra emlékezetetek, hogy a Bíróság ismert ítélkezési gyakorlata, különösen pedig a többször hivatkozott AETR-ügyben hozott ítélet szerint, a Közösség kizárólagos külső hatásköre, ha ezt nem szövegek állapítják meg, közvetetten létrejöhet „minden olyan esetben, amelyben a belső hatáskör már gyakorlásra került a közös politikák végrehajtására irányuló intézkedések elfogadása céljából." [18]

48. A Bíróság szerint ugyanis „amikor a Közösség bármely formában olyan rendelkezéseket hoz, amelyek közös szabályokat állapítanak meg a Szerződésben meghatározott valamely közös politika végrehajtása érdekében, a tagállamoknak nincs joguk egyedileg, de még közösen sem olyan kötelezettségeket tartalmazó megállapodásokat kötni harmadik országokkal, amelyek *érintik* e szabályokat". Mindezt azért, mert „amint ilyen közös szabályok bevezetésére sor kerül, egyedül a Közösség jogosult a közösségi jogrendszer alkalmazási területének egészére vonatkozó hatállyal harmadik országokkal szemben szerződéses kötelezettségeket vállalni és teljesíteni." [19]

49. Ezen *érintettség* jelentését a Bíróság már többször megállapította, legutóbb az „Open skies"-ítéletekben, ahol rámutatott, hogy ehhez nincs szükség a közösségi jogi rendel-

18 — Lásd az 1/76. sz., 1977. április 26-án hozott vélemény (EBHT 1976., I-741. o.) 4. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 82. pontját.

19 — A fent hivatkozott AETR-ügyben hozott ítélet 16. és 19. pontja. A kiemelés tőlem.

kezések és a tagállamok által egyénileg tett nemzetközi kötelezettségvállalások közötti ellentmondásra, sőt, éppen ellenkezőleg, ez „[azon tényből eredően is bekövetkezik, hogy] [a tagállamok] kötelezettségvállalásai a közös szabályok vagy mindenesetre olyan terület alkalmazási körébe tartoznak, amelyről nagy részben hasonló szabályok már rendelkeznek." [20]

50. A Bíróság szerint ebből az következik, hogy „amikor a Közösség a belső jogalkotási aktusaiba a harmadik országok állampolgárai számára fenntartott bánásmódra vonatkozó kikötéseket foglalt, vagy amikor az intézményeire kifejezetten tárgyalási hatáskört ruházott a harmadik államokkal való tárgyalásra, kifejezett külső hatáskört szerzett az e jogi aktusok által szabályozott mértékben [...]." [21]

51. Azonban „még az intézményeit a harmadik országokkal való tárgyalásra felhatalmazó kifejezett záradék hiányában is hasonló a helyzet, ha meghatározott területen a Közösség teljes harmonizációt valósít meg, mivel az így elfogadott közös szabályokat, a fent hivatkozott AETR-ügyben hozott ítélet értelmében érinthetné, ha a tagállamok továbbra is szabadon tárgyalhatnának harmadik országokkal". [22]

52. Márpedig a jelen ügyben, amint arra Léger főtanácsnok is rámutatott fent hivatkozott indítványában, valamint a német kormány is a jelen ügyben, számomra úgy tűnik, hogy a 3921/91 rendelet a harmadik országok fuvarozóira fenntartott bánásmódra vonatkozóan semmiféle kikötést nem tartalmaz.

53. Amint ugyanis láttuk, ez a rendelet, amely a valamely tagállamon belüli belvízi úton történő nemzeti árufuvarozás vagy személyszállítás engedélyezési feltételeit a nem honos (közösségi) fuvarozók esetében rögzíti, csak valamely tagállamban letelepedett belvízi áru- vagy személyfuvarozókra vonatkoznak, akik olyan hajókat vesznek igénybe, amelyek tulajdonosa vagy tulajdonosai olyan természetes személyek, akik valamely tagállamban lakóhellyel rendelkeznek, és valamely tagállam állampolgárai, vagy olyan jogi személyek, amelyek bejegyzett székhelye valamely tagállamban található, és amelyek többségi tulajdonosai tagállami állampolgárok.

54. Ebből következik, hogy az olyan kétoldalú megállapodások, mint a jelen ügyben szereplő, amelyek az érintett harmadik ország fuvarozóival szembeni bánásmódra vonatkoznak, a Bíróság fent hivatkozott ítélkezési gyakorlata értelmében nem érintik a 3921/91 rendelet rendelkezéseit, amelyek csak a közösségi fuvarozókra vonatkoznak.

20 — Lásd különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 108. pontját. Az érintettség elemzésének tekintetében engedjék meg nekem, hogy a fent hivatkozott „Open skies"-ügyekben tett indítványaimra utaljak (2002. január 31-én ismertetett egyesített indítványok [EBHT 2002., I-9431. o.] 63. és azt követő pontjai).

21 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 109. pontja.

22 — Ugyanott, 110. pont.

55. Ezenkívül, a Bíróság által az „Open skies"-ítéletekben meghatározottaknak megfelelően maga az a tény, hogy a Bizottság által felhozott rendelet nem szabályozza a harmadik országban letelepedett azon fuvarozók helyzetét, akik a Közösség területén tevékenykednek, azt bizonyítja, hogy a rendelet által megvalósított harmonizáció nem teljes.[23]

56. Mivel a jogterületen nincsenek olyan közösségi jogszabályok, amelyeket sérthetnének a tagállamok által önállóan kötött esetleges megállapodások, a Közösség az AETR-ügyben hozott ítélet értelmében nem hivatkozhat kizárólagos külső hatáskörre.

57. Ebből következik, hogy egyik részről a Németországi Szövetségi Köztársaság, másik részről Románia, a Lengyel Köztársaság és Ukrajna között a kétoldalú megállapodások megtárgyalása, megkötése, megerősítése és hatálybaléptetése nem jelenti a Közösség kizárólagos hatáskörének megsértését.

58. Következésképpen úgy vélem, hogy a Bíróság nyilvánítsa megalapozatlannak az első kifogást.

23 — Lásd különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 119. pontját.

3. A második kifogásról

59. Második kifogásával a Bizottság azt állítja, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság azáltal, hogy a Lengyel Köztársasággal, Romániával és Ukrajnával megkötött megállapodásokat megerősítette és hatályba léptette azt követően, hogy a Tanács felhatalmazta a Bizottságot, hogy a Közösség nevében megállapodásról tárgyaljon, veszélyeztette a fenti határozatok megvalósítását, és ezáltal megszegte az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit.

60. A Bizottság szerint ugyanis a megállapodásnak a Közösség részéről történő megtárgyalását és megkötését sérti valamely tagállam egyéni kezdeményezésének zavaró közrehatása. Ezenkívül a harmadik országokkal való tárgyalásokon a Közösség helyzete meggyengülne, ha a Közösség és a tagállamai nem lépnének fel egységesen.

61. Továbbá, a Bizottság éppen e következmények elkerülése érdekében 1993. április 20-i levelével több tagállamtól – köztük a Németországi Szövetségi Köztársaságtól — kérte, hogy tartózkodjanak minden olyan egyéni kezdeményezéstől, amely alkalmas a közösségi szinten indított tárgyalások megfelelő lefolyásának veszélyeztetésére, és különösen, hogy mondjanak le a már parafált

vagy aláírt kétoldalú megállapodások megerősítéséről, valamint az új tárgyalások megnyitásáról a belvízi hajózás tárgyában a közép- és kelet-európai országokkal.

62. Válaszában a Bizottság hozzátette, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság a Csehszlovákiával kötött megállapodás tekintetében is megsértette az EK 10. cikket, tekintve, hogy 1993-ban, a Tanács határozatát követően ezt a megállapodást „fenntartotta" [24] a Cseh Köztársaság és Szlovákia vonatkozásában is.

63. Azonnal meg kell mondanom, hogy ez a kifogás új, és eltér a pert megelőző eljárásban és a keresetben hivatkozottaktól. Úgy vélem tehát, hogy ez a kifogás nem elfogadható.

64. A német kormány elsősorban arra hivatkozik, hogy a Tanácsnak a tárgyalások megkezdésére felhatalmazó határozata önmagában nem kötelezi tétlenségre a tagállamokat, mert ez egyet jelentene a Közösség kizárólagos külső hatásköre fennállásának elismerésével abban az esetben is, ha az „Open skies"-ítéletekben megállapított szükséges feltételek nem teljesülnek.

65. Továbbá a német kormány szerint sérülne az arányosság elve, ha a Tanács tárgyalásokra felhatalmazást adó határozata olyan hatással járna, hogy megakadályozná a tagállamokat abban, hogy esetleges közösségi szintű megállapodásra várva kétoldalú megállapodásokat kössenek. A tagállamok akadályozása helyett a közösségi intézményeknek „az általuk elfogadott közös jogszabályok által a harmadik országokkal szemben összehangolt cselekvéseket kell szervezniük, vagy azon magatartást előírniuk, amelyet a tagállamoknak kifelé tanúsítaniuk kell" — állapította meg a Bíróság az „Open skies"-ítéletekben [25].

66. Mindenesetre, fűzi hozzá az alperes kormány, nem tehetett másképp, mert ha nem jöttek volna létre ezek a kétoldalú megállapodások, a román, lengyel és ukrán fuvarozók német belvízi utakhoz (és viszont) való hozzáférésének szabályozása a közösségi szintű megállapodás – előre nem látható — megkötéséig egyfajta joghézagot jelentett volna.

67. A Németországi Szövetségi Köztársaság emlékeztet arra, hogy éppen a közösségi kezdeményezés sérelmének elkerülése érdekében ajánlott fel a Bizottság számára minden lehetséges együttműködést. Ugyanis: i) a megállapodások tárgyalásakor konzultált a Bizottsággal; ii) kötelezte magát – és ezt a

24 — A viszonválasz eredeti német szövegében az „umgeschrieben" kifejezés áll.

25 — Lásd különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 112. pontját.

felekkel is közölte –, hogy felmondja a kétoldalú megállapodásokat, amint közösségi megállapodás megkötésére sor kerül; iii) a Bizottság kérelmének megfelelően hat hónapra csökkentette a felmondási időt.

68. A vizsgált kifogás értékelésének tekintetében előzetesen megjegyzem, hogy ezzel a Bizottság célt tévesztett a Németországi Szövetségi Köztársaság magatartása tekintetében.

69. Ugyanis ez esetben nem a kizárólagos közösségi hatáskör megsértését kell kifogás tárgyává tenni, hanem az EK 10. cikk megsértését azon sérelem tekintetében, amelyet a Németországi Szövetségi Köztársaság magatartása okozhat a tárgyalásokra vonatkozó hatáskörnek a Tanácsról a Bizottságra történő átruházásából következő közösségi cselekvéssel szemben.

70. Ebből következik, hogy ellentétben azzal, amitől a német kormány félt (és amit vitatott), a Bizottság nem ítélte meg úgy, hogy e felhatalmazásból a Közösség kizárólagos hatásköre eredne.

71. Igaz – ahogyan hamarosan látni fogjuk — hogy a jóhiszemű együttműködés e rendelkezésben előírt kötelezettsége nem függ a Közösség adott jogterületre vonatkozó hatáskörétől, nyilvánvalóan akkor sem, ha ez a hatáskör kizárólagosnak minősül. Az is igaz azonban, hogy ha ez utóbbi helyzet állt volna fenn, a Bizottság hatásosabban érvelhetett volna a német magatartás jogellenessége mellett. Hivatkozhatott volna arra ugyanis – amint azt az előzőekben vizsgált kifogás esetében tette –, hogy ez a jogellenesség csak azon tény miatt áll fenn, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság a közösségi hatáskör megsértésével kötötte meg a szóban forgó megállapodásokat, annak konkrét vizsgálatától függetlenül, hogy ez bármi módon sértette-e a hatáskör gyakorlását.

72. Amint azt fentebb említettem, a Bizottság nem ezt az utat választotta, és azt hiszem, joggal. Számomra is úgy tűnik ugyanis, hogy a Közösség külső hatásköre nem tételezhető fel a jelen ügyben.

73. Igaz, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ezt a hatáskört nemcsak a fent említett (lásd a 47. és rá következő pontokat) azon esetekben lehet közvetetten levezetni, amelyekben a belső hatáskör már gyakorlásra került a közös politikák végrehajtására irányuló intézkedések elfogadása céljából, hanem azokban az esetekben is, amelyekben „[a Közösség részéről] nemzetközi megállapodás megkötésére van *szükség* az EK-Szerződés olyan meghatározott célkitűzéseinek meg-

valósításához, amelyeket önálló jogszabályok elfogadásával nem lehet elérni". [26]

74. Ezekben az esetekben azonban, az „Open skies"-ügyekben ismertetett indítványban vázolt okokból, a Közösség külső hatásköre, még ha „szükségesnek" is minősül, csak tényleges gyakorlata következtében válhat kizárólagossá, mivel a tagállamok részéről ugyanazon jogterületen tett nemzetközi kötelezettségvállalás csak ez esetben veszélyeztetheti a Közösség azon célkitűzésének megvalósítását, amelynek okán a megállapodás szükségesnek minősült. [27] Ellenkező esetben a Közösség hatásköre csak potenciális, és a tagállamok szabadon tehetnek nemzetközi kötelezettségvállalásokat a vonatkozó jogterületen, a közösségi intézményekkel való jóhiszemű együttműködés kötelezettségének tiszteletben tartása mellett is. [28]

75. Az bizonyos, hogy a jelen ügyben ez az alternatíva kevésbé tisztán körvonalazódik. Ha ugyanis igaz az, hogy nem került még megkötésre olyan közösségi megállapodás, amely automatikusan kiváltotta volna a közösségi hatáskör kizárólagosságát, az is igaz, hogy létezett olyan tanácsi határozat, amely tárgyalásokra hatalmazta fel a Bizottságot. Fel lehetne tehát tenni a kérdést, hogy magát a határozatot úgy kell-e tekinteni, mint a közösségi hatáskör konkrét gyakorlását, amely már *önmagában* képes kizárólagossá tenni ezt a hatáskört, vagy ellenkezőleg, ehhez szükséges-e a megállapodás tényleges megkötése az EK 300. cikk (2) bekezdése szerint.

76. Még ha elméletileg nem is lehetne teljesen kizárni az első lehetőséget, emlékeztetnem kell arra, hogy amikor az 1/76. sz. véleményben először jelent meg a vizsgált hipotézis, a Bíróság nem az egyszerű tárgyalásra utalt, hanem „a nemzetközi megállapodás *megkötésére* és *végrehajtására*" [29], és ezt a vonatkoztatást további véleményeiben is megerősítette. [30]

77. Másrészt meg kell jegyeznem, hogy egy közösségi szintű megállapodás tárgyalása sok időt vehet igénybe, és akár eredménytelen is lehet. Túlzás lenne tehát (vagy, a német kormány érveit idézve, az arányosság elvének ellentmondó), a tárgyalásokra való várakozás folyamán a tagállamok cselekvéseit megakadályozni, különösen akkor, ha ezek a joghézagok elkerülése érdekében szükségesek.

26 — Lásd legújabban különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 83. pontját (a kiemelés tőlem). Amint az ismeretes, a Közösség ilyen jellegű külső hatáskörének elismerése a fent hivatkozott 1/76. sz. vélemény 3. és 4. pontjában szerepel először.

27 — A fent hivatkozott indítvány 49. pontja.

28 — Ugyanott, 54. pont és 26. lábjegyzet.

29 — A fent hivatkozott vélemény 4. pontja. A kiemelés tőlem.

30 — Ebben ugyanis megállapításra került, hogy amennyiben „valamely nemzetközi megállapodás megkötése az EK-Szerződés azon célkitűzéseinek megvalósítása érdekében szükséges, amelyek önálló jogszabályok elfogadásával nem érhetők el", „a Közösség belső hatáskörén alapuló külső hatáskör előzetes belső jogi aktus kibocsátása nélkül is gyakorolható, és *így kizárólagossá válhat*." (A 2/92. sz., 1995. március 24-én hozott vélemény [EBHT 1995., I-521. o.] 32. pontja; a kiemelés tőlem). Hasonlóképpen az 1/94. sz., 1994. november 15-én hozott vélemény (EBHT 1994., I-5267. o.) 85. pontja.

78. Úgy tűnik tehát számomra, hogy a német kormány jogosan tagadja azt, hogy a tárgyalásokra való felhatalmazás elegendő lenne a jelen ügyben a Közösség kizárólagos külső hatáskörének megalapozásához, és érthető, hogy a Bizottság miért csak arra hivatkozott, hogy ezen államnak a Tanács felhatalmazása után tanúsított magatartása az EK 10. cikk megsértésének minősül.

79. Hozzáteszem, hogy mindez nem jelenti azt, hogy erre a rendelkezésre nem lehetne hivatkozni a kizárólagos hatáskör megsértése esetén. Amint ugyanis az magának a rendelkezésnek a megszövegezéséből kiderül, és amint arra Léger főtanácsnok is emlékeztetett a fent hivatkozott Bizottság kontra Luxemburg ügyben [31] ismertetett indítványában, a jóhiszemű együttműködés elve általánosan alkalmazandó, tehát az éppen releváns közösségi hatáskör jellegétől függetlenül lehet rá hivatkozni. [32] Egyértelmű azonban, hogy ha ez a hatáskör kizárólagos, elsősorban és közvetlenül ennek megsértése róható fel (amint azt a Bizottság tette első kifogásával), és az EK 10. cikkére történő hivatkozás csak e kifogás következménye. A vizsgált kifogás keretében viszont, amint láttuk, a Bizottság kizárólag és önmagában csak az említett rendelkezés megsértésére hivatkozott.

80. Ezek után tehát a jelen ügyben csak azt kell megvizsgálni az EK 10. cikkre figyelemmel, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaságnak az ez ügyben kifogásolt magatartása (tehát a Tanács határozata előtt aláírt szerződések jóváhagyása) ténylegesen alkalmas-e arra, hogy akadályozza a Közösség által a tárgyalásokra való felhatalmazásban meghatározott célkitűzések megvalósítását.

81. Kétségtelen ugyanis, hogy ez a felhatalmazás, a Bíróság szavaival élve, az EK-Szerződés egyik célkitűzésének elérésére irányuló „összehangolt közösségi cselekvés kiindulópontja" [33]; a jelen ügyben pedig még valamivel több is, tekintve, hogy nem egyszerű javaslatról, hanem tanácsi határozatról van szó. Ebből az „összehangolt akcióból" következik tehát a tagállamok azon kötele-

31 — A különbség az, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség kétoldalú megállapodásainak nemcsak a jóváhagyása (mint a Németországi Szövetségi Köztársaság esetében), hanem aláírása is a Tanács határozata után történt. Ráadásul a Németországi Szövetségi Köztársaságtól eltérően a Nagyhercegség nem konzultált a Bizottsággal a kétoldalú megállapodások aláírását megelőző szakaszban.

32 — Indítványának 71. és 72. pontjában Léger főtanácsnok e tekintetben a 804/79. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1981. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1981., I-1045. o.) 28. pontjára hivatkozik, amelyben a Bíróság megállapította a Közösség kizárólagos hatáskörét egy jogterület (a halászat) vonatkozásában, de oly módon, hogy ez véleményem szerint megindokolja helyét az indítványban. Az ítélet szerint ugyanis „Szerződés [10.] cikke szerint a tagállamok kötelesek a Bizottság számára megkönnyíteni feladata teljesítését, és kötelesek minden olyan intézkedéstől tartózkodni, amely veszélyezteti a Szerződés céljainak elérését. Ez a rendelkezés a tagállamokra különleges cselekvési vagy tartózkodási kötelezettség hárul olyan helyzetben, amikor a Bizottság a sürgős megőrzési szükségletek kielégítésére, a Tanács elé olyan javaslatokat terjeszt be, melyek *az összehangolt közösségi fellépés kiindulópontjául szolgálnak* annak ellenére, hogy azokat a Tanács nem fogadja el" (kiemelés tőlem).

33 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1981. május 5-én hozott ítélet 28. pontja.

zettsége, hogy, az EK 10. cikk szavaival élve, tartózkodjanak „minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását".

82. Véleményem szerint nehéz lenne azt tagadni, hogy ezen intézkedések közé tartozik bizonyos kétoldalú megállapodások valamely tagállam részéről történő jóváhagyása, éppen akkor, amikor a Közösség is kész ugyanazon jogterületen saját megállapodásai megtárgyalására és megkötésére.

83. Egyértelmű ugyanis, hogy az ilyen kezdeményezés alkalmas arra, hogy korlátozza vagy egyenesen gyengítse azt a közösségi kezdeményezést, amelyet az intézmények szándékoznak megtenni, és egyébként is megakadályozza az intézményeket abban, hogy az összes tagállam álláspontjának képviselőjeként lépjenek fel, ugyanakkor nincs biztosíték arra, hogy a szóban forgó állam által kötött megállapodás megfelel a közösségi érdeknek, és egybeesik a közösségi intézmények által kijelölt és meghatározott iránnyal. Még kevésbé lehet azt biztosítani, hogy a tagállam megállapodásában előírtak megegyeznek azzal, amit a Közösség szándékozik meghatározni a közösségi megállapodásban.

84. Úgy vélem tehát, hogy a Tanács tárgyalásokra való felhatalmazásával már lefedett jogterületen, már aláírt kétoldalú megállapodásoknak a Németországi Szövetségi Köztársaság által történt jóváhagyása önmagában olyan intézkedésnek minősül, amely „veszélyeztetheti e Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását".

85. Amint azonban már láttuk, a német kormány arra hivatkozik, hogy – mivel még nem jött létre közösségi megállapodás — nem tehette meg, hogy ne hagyja jóvá a szóban forgó kétoldalú megállapodásokat, mivel haladéktalanul szüksége volt a harmadik országokból származó fuvarozók tekintetében alkalmazandó jogszabályokra.

86. E tekintetben meg kell azonban jegyeznem, hogy még ha el is fogadjuk, hogy ez a helyzet, az EK 10. cikkből az is következik, hogy ilyen helyzetben a tagállamoknak továbbra is az e cikkben előírt jóhiszemű együttműködés kötelezettségének megfelelően kell cselekedniük, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak mindent meg kell tenniük annak elkerülése érdekében, hogy cselekvésük veszélyeztesse a közösségi hatáskörök gyakorlását.

87. Amint azt már ugyanis a Bíróság – bár más tekintetben — megállapította, a Közösség és a tagállamok között megosztott hatáskör esetén is, a Közösség „egységes nemzetközi képviselet iránti igénye" „szoros együttműködésre" kötelezi a tagállamokat „mind a tárgyalások és a megállapodások megkötése során, mind pedig a vállalt kötelezettségek tiszteletben tartása tekintetében"[34]. És, amint arra már az „Open skies"-ügyekben ismertetett indítványomban[35] rámutattam, ez a kötelezettség akkor is

34 — A 2/91. sz., 1993. március 19-én hozott vélemény (EBHT 1993., I-1061. o.) 36. pontja.

35 — 74. pont.

fennáll, ha külső vagy belső okokból, a Közösség nem képes közvetlenül megkötni a kitűzött célok megvalósításához szükséges megállapodásokat, tehát „a Közösség érdekei szerint eljáró tagállamok közvetítésével" [36] kell eljárnia. Mindez természetesen akkor érvényes, ha maga a Közösség már úgy határozott, hogy meghatározott ágazatban közvetlenül cselekszik.

88. Ebből következik tehát, hogy olyan körülmények között is, mint amelyekre a német kormány hivatkozott, tehát a tagállamoknak akkor is a jóhiszemű együttműködés kötelezettsége tiszteletben tartása mellett a közösségi célkitűzések megvalósításának veszélyeztetése nélkül kell cselekedniük, ha esetleges annak szükségessége merül fel részükről, hogy megelőzzék azon nehézségeket vagy késedelmeket, amelyekkel a Közösség találhatja magát szemben hatáskörének gyakorlása során.

89. Mindez elsősorban azt jelenti, hogy a tagállamoknak szorosan együtt kell működniük a közösségi intézményekkel, és össze kell egyeztetniük a szükséges kezdeményezéseket. Amint azt a Bíróság már megállapította, ha valamely tagállam olyan területet érintő intézkedéseket akar elfogadni, ahol a Közösség szándékozik cselekedni, de még nem gyakorolta teljességgel hatáskörét, akkor e tagállam „köteles a Bizottság jóváhagyását kérni, és azzal az eljárás minden szakaszában konzultálni" [37].

90. Márpedig számomra úgy tűnik, hogy a jelen ügyben ez nem történt meg. Amint azonban az az iratokból kiderül, a Tanács tárgyalások folytatására felhatalmazó határozatát követően a Németországi Szövetségi Köztársaság egyáltalán nem konzultált a Bizottsággal.

91. Mindaz az együttműködés, amelyet a német kormány állítása szerint kifejtett (lásd a fenti 67. pontot), időrendben a megállapodások tárgyalási és aláírási szakaszába illeszkedik, tehát a Tanács határozatát *megelőző* szakaszba.

92. A Tanács határozatának időközbeni elfogadása, amint láttuk, lényegesen megváltoztatta azt a jogi hátteret, amelybe a kétoldalú megállapodások illeszkednek, tehát a Bizottsággal való új és szorosabb együttműködés szakaszát tette szükségessé a megállapodások jóváhagyása előtt.

93. Arra sem lehet hivatkozni – ahogyan azt a Németországi Szövetségi Köztársaság teszi –, hogy a Bizottság nem emelt kifogásokat a kétoldalú megállapodások aláírásakor. Ugyanis már a Romániával és a Lengyel Köztársasággal kötött megállapodások vonatkozásában sem tekinthette magától értetődőnek, hogy a Bizottság a Tanács határozata után ugyanazt az értékelést fogja alkalmazni e megállapodások tekintetében. Még inkább vonatkozik ez az Ukrajnával kötött megállapodásra, tekintettel arra, hogy ennek ratifikálása előtt érkezett meg az a levél, amelyben

36 — A fent hivatkozott 2/91. sz. vélemény 5. és 37. pontja.

37 — A 141/78. sz., Franciaország kontra Egyesült Királyság ügyben 1979. október 4-én hozott ítélet (EBHT 1980., 2923. o.) 9. pontja.

a Bizottság kifejezetten kérte, hogy ne ratifikáljanak semmilyen, a tárgyalásokra történő felhatalmazás által lefedett jogterülethez tartozó megállapodást.

94. Ha a Tanács határozatát követően a Németországi Szövetségi Köztársaság tiszteletben tartotta volna a Bizottsággal való „szoros együttműködés" kötelezettségét, a Bizottság megfelelően és haladéktalanul tudta volna képviselni a Közösség álláspontját, és megadhatta volna az ahhoz szükséges iránymutatásokat, hogy az időközben tett nemzetközi kötelezettségvállalások tiszteletben tartásával is biztosítani lehessen azt, hogy a tagállam egyéni kezdeményezése összhangban legyen a közösségi igényekkel, vagy legalább ne sértse azokat.

95. A Bizottság például módosításokat követelhetett volna annak biztosítása érdekében, hogy a kétoldalú megállapodásokban szereplő előírások lényegében összeegyeztethetővé váljanak azokkal, amelyeket a Tanács neki címzett irányelveinek alkalmazásával be szándékozott illeszteni a közösségi megállapodásba. Továbbá, ha a Németországi Szövetségi Köztársaság által felvetett joghézag elkerülése céljából a megállapodás Közösség részéről történő megkötéséig hatályban szerette volna tartani e megállapodásokat (lásd fenti 66. pontot), a Bizottság kérhette volna e megállapodások olyan módosítását például, hogy a megállapodásokból kitűnjön ezek tisztán ideiglenes jellege, és hogy a közösségi szintű szerződések megkötésével automatikusan hatályukat vesztik.

96. A Németországi Szövetségi Köztársaság mindebből semmit nem tett meg. Éppen ellenkezőleg, ahelyett hogy elhalasztotta volna a ratifikálást a Bizottsággal történő egyeztetés céljából, és megvárta volna az esetleges iránymutatásokat, egyénileg ratifikálta a megállapodásokat, és így lehetővé tette ezek hatálybalépését.

97. Ebből arra következtetek, hogy mivel a szóban forgó megállapodásokat a Bizottsággal történő minden együttműködés nélkül hagyta jóvá, a Németországi Szövetségi Köztársaság nem járt el az EK 10. cikk előírásainak és a Bíróság által e tekintetben megállapított elveknek megfelelően.

98. Következésképpen azt indítványozom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit, tehát adjon helyt a vizsgált kifogásnak.

4. A harmadik kifogásról

99. A Bizottság végül azt állítja, hogy a Magyar Köztársasággal, Csehszlovákiával, Romániával, a Lengyel Köztársasággal és Ukrajnával kötött kétoldalú megállapodások összeegyeztethetetlenek az 1356/96 rendelettel.

100. A Bizottság elsősorban arra hivatkozik, hogy az a tény, hogy a hivatkozott rendelet elfogadását követően fenntartották e kétoldalú megállapodások azon rendelkezéseit, amelyek az érintett harmadik országokban lajstromozott hajók számára előírják azt a lehetőséget, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság különleges engedélyével szolgáltatást nyújtsanak Németország és a Közösség más tagállamai között, összeegyeztethetetlen az említett rendelettel (a megállapodások 5. cikke).

101. Ily módon a Németországi Szövetségi Köztársaság fenntartotta magának a hozzáférés jogának egyoldalú megadását a Közösségen belüli útvonalak tekintetében azon fuvarozók számára, akik nem tesznek eleget az 1356/96 rendeletben előírt feltételeknek (lásd fent, 15. pont és lent, 104. pont). Ez azonban a Bizottság szerint sérti a hivatkozott rendelet által létrehozott rendszert, tekintve, hogy azok a lengyel, román, cseh és szlovák fuvarozók és hajózási vállalkozások, amelyek e megállapodások alapján feltehetőleg végezhetnek Németország és a Közösség más tagállamai közötti szállítási szolgáltatást, nem tettek eleget a rendelet által előírt akkori feltételeknek.

102. A magam részéről úgy vélem, hogy ez a kifogás sem tűnik megalapozottnak, mégpedig a német kormány által hivatkozott és Léger főtanácsnoknak a fent idézett indítványában[38] szereplő indokok miatt.

103. Elsősorban arra kell emlékeztetnem, hogy az 1356/96 rendelet fő célja a tagállamok közötti belvízi árufuvarozás vagy személyszállítás területén a szabad szolgáltatásnyújtás megvalósítása minden olyan korlátozás vagy hátrányos megkülönböztetés megszüntetése által, amely a szolgáltatót állampolgársága vagy letelepedési helye szerint érinti.

104. Különösen a hivatkozott rendelet 1. és 2. cikke biztosítja a tagállamok közötti belvízi szállítási szolgáltatás nyújtásának szabadságát minden olyan jogalany számára, aki: i) valamely tagállamban annak jogszabályaival összhangban letelepedett, és az adott tagállamban belvízi utakon nemzetközi árufuvarozásra vagy személyszállításra jogosult; ii) az ilyen fuvarozáshoz valamely tagállamban lajstromozott, belvízi hajót vesz igénybe, vagy ilyen lajstromozás hiányában igazolása van arról, hogy hajója valamely tagállam flottájához tartozik; iii) eleget tesz a 3921/91/EGK tanácsi rendelet 2. cikkében meghatározott feltételeknek, azaz olyan hajókat vesz igénybe, amelyek tulajdonosa vagy tulajdonosai olyan természetes személyek, akik valamely tagállamban lakóhellyel rendelkeznek, és valamely tagállam állampolgárai vagy olyan jogi személyek, amelyek bejegyzett székhelye valamely tagállamban található, amelyek többségi tulajdonosai tagállami állampolgárok.

38 — A fent hivatkozott indítvány 82–91. pontja.

105. Márpedig a Közösség tagállamai közötti folyami szállítási szolgáltatás szabad nyújtása rendszerének az e tagállamok valamelyikében letelepedett fuvarozók javára történő bevezetését véleményem szerint nem úgy kell érteni, mint a harmadik országokban lajstromozott hajók számára e szolgáltatásoknak a Közösség több tagállama között való végzésének abszolút tilalmát. Igaz ugyanis, hogy az 1356/96 rendeletet úgy lehet érteni, amint azt a Bizottság az észrevételeiben felveti, mint amely a Közösség területén való folyami szállítás terén közösségi preferenciát vezet be. Úgy tűnik azonban, hogy ez a preferencia csak a szolgáltatások nyújtásának szabadsága rendszerében való részvételre vonatkozik, amelyet csakis a valamely tagállamhoz szorosan kötődő fuvarozók élvezhetnek. Ezzel szemben az említett rendelet tartalmából egyáltalán nem következik, hogy a célja vagy hatása az lenne, hogy az Európai Közösség tagjain kívüli országokban lajstromozott hajók számára e szolgáltatások végzését a Közösség tagállamai között általános jelleggel megakadályozza.

106. Másfelől, a vitatott kétoldalú megállapodások nem vezetik be a tagállamok között a belvízi árufuvarozási vagy személyszállítási szolgáltatás szabad nyújtásának rendszerét, hanem annak a lehetőségnek az előírására szorítkoznak, hogy ez utóbbiak szállítási szolgáltatásokat végezzenek Németország és a Közösség más tagállamai között a hatáskörrel rendelkező német hatóságok engedélye alapján. Ezt a rendszert tehát nem lehet olyannak tekinteni, mint amely bevezeti a tagállamok között a belvízi árufuvarozási vagy személyszállítási szolgáltatás szabad nyújtását a cseh, lengyel, szlovák, román és ukrán fuvarozók javára.

107. Az 1356/96 rendeletben meghatározott rendszer és a belvízi árufuvarozásra vagy személyszállításra vonatkozó kétoldalú megállapodások rendszereinek természete közötti különbségre tekintettel tehát úgy vélem, hogy a kétoldalú megállapodások kifogásolt rendelkezésein keresztül a német kormány a Bizottság állításával ellentétben nem módosította a hivatkozott rendeletben meghatározott, belvízi úton történő szállítási szolgáltatás Közösségen belüli szabad nyújtására vonatkozó szabályok jellegét és hatályát.

108. A fenti tényezők összességére figyelemmel úgy ítélem meg, hogy a Bizottság nem bizonyította a Magyar Köztársaság, Csehszlovákia, Románia, a Lengyel Köztársaság, Ukrajna és a Németországi Szövetségi Köztársaság között megkötött kétoldalú megállapodásoknak az 1356/96 rendelettel való összeegyeztethetetlenségét.

109. Következésképpen úgy vélem, hogy a Bíróságnak a harmadik kifogást is megalapozatlannak kell minősítenie.

V — A költségekről

110. Az eljárási szabályzat 69. cikke 3. §-ának első bekezdése szerint részleges pernyertesség esetén a Bíróság elrendelheti a

költségeknek a felek közötti megosztását, vagy határozhat úgy, hogy mindegyik fél maga viselje saját költségeit. Mivel a Bizottság keresetének csak részleges pernyertességét indítványozom, a felek maguk viselik saját költségeiket.

VI — Végkövetkeztetések

111. A fenti megállapítások alapján azt indítványozom, hogy a Bíróság állapítsa meg a következőket:

„1) a Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel a Közösség és a harmadik országok közötti, az érintett felek közötti folyami utasszállításra és árufuvarozásra vonatkozó szabályokkal kapcsolatos tárgyalások megkezdéséről szóló, 1992. december 7-i tanácsi határozatot követően a Romániával, a Lengyel, Köztársasággal és Ukrajnával a belvízi úton való szállítással kapcsolatos kétoldalú megállapodásokat egyénileg erősítette meg és léptette hatályba — nem teljesítette az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit.

2) a keresetet ezt meghaladó részében utasítsa el.

3) az Európai Közösségek Bizottsága és a Németországi Szövetségi Köztársaság maguk viselik a saját költségeiket."