OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO ANTONIA TIZZANA

przedstawiona w dniu 10 marca 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Komisja Wspólnot Europejskich żąda w niniejszej skardze wniesionej na podstawie art. 226 WE, aby Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przeprowadzając samodzielne rokowania, zawierając, ratyfikując i wprowadzając w życie umowy dwustronne dotyczące żeglugi śródlądowej zawarte z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 10 WE, jak również na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3921/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. ustanawiającego warunki, zgodnie z którymi przewoźnicy niemający stałej siedziby w państwie członkowskim mogą dokonywać transportu rzeczy lub osób żeglugą śródlądową w państwie członkowskim [2]. Komisja zarzuca ponadto, że Republika Federalna Niemiec naruszyła rozporządzenie Rady (WE) nr 1356/96 z dnia 8 lipca 1996 r. w sprawie wspólnych zasad mających zastosowanie do transportu towarów lub pasażerów w żegludze śródlądowej między państwami członkowskimi w celu wprowadzenia swobody świadczenia takich usług transportowych [3], odmawiając odstąpienia od ww. umów dwustronnych, jak również umów o podobnej treści zawartych z Republiką Węgierską i Czechosłowacją, które to umowy były zupełnie niezgodne z tym rozporządzeniem.

II — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

1. Postanowienia traktatu WE

2. Artykuł 10 WE ma dla niniejszej sprawy szczególne znaczenie. Jak wiadomo brzmi on następująco:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Dz.U. L 373, str. 1.

3 — Dz.U. L 175, str. 7.

zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań.

Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego traktatu".

3. Następnie należy przypomnieć niektóre postanowienia tytułu V traktatu dotyczące transportu, które są dokładnie przedmiotem sprawy, którą się dziś zajmuję, poczynając od art. 70 WE, który przewiduje, że „[c]ele niniejszego traktatu, w odniesieniu do kwestii uregulowanych w niniejszym tytule, są realizowane przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki transportowej".

4. W celu realizacji tej wspólnej polityki art. 71 ust. 1 WE stanowi, że „Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów [4], ustanawia:

a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jedne[go] lub większej liczby państw członkowskich,

b) warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim,

c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu,

d) wszelkie inne potrzebne przepisy".

5. Artykuł 80 ust. 1 WE precyzuje, że „[p]ostanowienia niniejszego tytułu stosują się do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego".

2. Rozporządzenia nr 3921/91 i 1356/96

6. W ramach wykonania wspólnotowej polityki transportu żeglugą śródlądową Rada wydała rozporządzenia nr 3921/91 i 1356/96, które są przedmiotem sporu w niniejszej sprawie.

4 — Artykuł 75 traktatu EWG, który jest podstawą prawną rozporządzenia nr 3921/91, przewidywał procedurę konsultacji, a nie procedurę współdecydowania, która została wprowadzona następnie w art. 75 traktatu WE i art. 71 WE.

7. Celem rozporządzenia nr 3921/91 jest zniesienie ograniczeń istniejących w odniesieniu do podmiotów świadczących usługi transportu śródlądowego ze względu na ich przynależność państwową lub okoliczność, że mają oni siedzibę w innym państwie członkowskim aniżeli to, w którym ma być wykonana usługa. Zgodnie z ogólną zasadą równego traktowania przewoźnicy niemający stałej siedziby w państwie członkowskim powinni zatem zostać dopuszczeni, zgodnie z tym rozporządzeniem, do wykonywania krajowej działalności transportowej na tych samych warunkach jak te, które są nałożone przez dane państwo członkowskie na jego własnych przewoźników.

8. Rozporządzenie przewiduje w szczególności, że przewoźnicy rzeczy lub osób korzystają począwszy od dnia 1 stycznia 1993 r. z uprawnienia do tymczasowego wykonywania krajowego transportu na rzecz osób trzecich w państwie członkowskim, w którym nie posiadają siedziby (praktyka zwana „kabotażem"), pod warunkiem iż zostaną spełnione pewne wymagania odnoszące się do przewoźnika oraz do statków, które wykorzystuje.

9. Jeśli chodzi o warunki dotyczące przewoźnika, to art. 1 rozporządzenia nr 3921/91 przewiduje, że kabotaż w państwie członkowskim może być wykonywany przez jakiegokolwiek przewoźnika, pod warunkiem iż posiada on siedzibę w państwie członkowskim zgodnie z jego prawem oraz, jeśli jest to właściwe, jest w tym państwie upoważniony do wykonywania międzynarodowego transportu rzeczy lub osób wodną drogą śródlądową.

10. Jeśli chodzi o warunki dotyczące statków, art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 3921/91 przewiduje, że powinny one stanowić własność osób fizycznych zamieszkałych w państwie członkowskim, będących obywatelami państw członkowskich lub osób prawnych posiadających zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim, w których większościowy udział należy do obywateli państwa członkowskiego.

11. Wreszcie art. 6 rozporządzenia nr 3921/91 precyzuje, że przepisy te „nie naruszają praw wynikających z rewidowanej Konwencji dotyczącej żeglugi na Renie (zwanej dalej „Konwencją z Mannheim") [5].

12. Jeśli chodzi o rozporządzenie nr 1356/96, to jego celem jest wprowadzenie swobody świadczenia usług w sektorze transportu towarów i osób w żegludze śródlądowej pomiędzy państwami członkowskimi. W związku z tym przewiduje ono, tak jak w przypadku rozporządzenia nr 3921/91, zniesienie ograniczeń dotyczących usługodawców, ze względu na ich przynależność państwową lub na okoliczność, że mają oni siedzibę w innym państwie członkowskim, aniżeli to, w którym ma być wykonana usługa.

5 — Konwencja ta, podpisana w Mannheim w dniu 17 października 1868 r., ustanawia zasady swobodnej żeglugi na Renie i równości traktowania przewoźników rzecznych i flot. Wiąże ona Królestwo Belgii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Szwajcarię.

13. Zgodnie z motywem pierwszym rozporządzenia nr 1356/96 „ustanowienie wspólnej polityki transportowej obejmuje, między innymi, ustanowienie wspólnych zasad mających zastosowanie do dostępu do rynku w międzynarodowym transporcie towarów i pasażerów w żegludze śródlądowej na terytorium Wspólnoty; [...] zasady te muszą zostać ustanowione w sposób przyczyniający się do zakończenia tworzenia wewnętrznego rynku transportowego".

14. Motyw trzeci tego rozporządzenia wyjaśnia ponadto, że po przystąpieniu nowych państw członkowskich istnienie różnych reżimów prawnych wynikających z umów dwustronnych zawartych pomiędzy państwami członkowskimi i nowymi państwami przystępującymi spowodowało konieczność ustanowienia „wspólnych zasad zapewniających sprawne funkcjonowanie wewnętrznego rynku transportowego, [...] uniknięci[e] zakłóceń konkurencji i zaburzeń organizacji rynku, o którym mowa".

15. Na podstawie art. 1 i 2 rozporządzenia nr 1356/96 każdy przewoźnik towarów lub pasażerów w żegludze śródlądowej jest uprawniony do wykonywania działalności transportowej między państwami członkowskimi oraz działalności tranzytowej przez te państwa bez dyskryminacji ze względu na jego przynależność państwową lub miejsce siedziby, jeśli spełnia on następujące warunki: jest zarejestrowany w państwie członkowskim zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego, przysługuje mu w tym państwie członkowskim prawo wykonywania międzynarodowego transportu towarów lub pasażerów w żegludze śródlądowej, w takiej działalności transportowej wykorzystuje on statki żeglugi śródlądowej zarejestrowane w państwie członkowskim lub, w przypadku braku rejestracji, legitymujące się certyfikatem członkostwa we flocie państwa członkowskiego, oraz spełnia warunki zawarte w art. 2 rozporządzenia nr 3921/91 (zob. pkt 10 powyżej).

16. Wreszcie art. 3 rozporządzenia nr 1356/96 precyzuje, iż przepisy rozporządzenia „nie ma[ją] wpływu na prawa operatorów z państw trzecich w ramach zrewidowanej konwencji o żegludze na Renie (konwencja z Mannheim) oraz konwencji o żegludze na Dunaju (konwencja belgradzka)[6], lub praw[a] wynikając[e] z międzynarodowych zobowiązań Wspólnoty Europejskiej".

3. Projekt umowy wielostronnej między Wspólnotą a różnymi państwami trzecimi

17. W dniu 7 grudnia 1992 r. Rada przyjęła, na podstawie art. 228 ust. 1 traktatu EWG (następnie, po zmianie, art. 228 ust. 1 traktatu WE, a po kolejnej zmianie, art. 300 ust. 1 WE), decyzję upoważniającą Komisję do prowadzenia rokowań w zakresie umowy pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą, z jednej strony, a Rzecząpospolitą Polską i państwami-stronami konwencji o żegludze

6 — Konwencja ta, której celem było w szczególności zapewnienie swobodnej żeglugi na Dunaju, została podpisana w dniu 18 sierpnia 1948 r. w Belgradzie przez Republikę Bułgarii, Republikę Węgierską, Rumunię, Czechosłowację, Ukrainę, Związek Radziecki i Jugosławię.

na Dunaju (Republiką Węgierską, Czechosłowacją, Rumunią, Bułgarią, dawnym ZSRR, dawną Jugosławią i Austrią), z drugiej strony[7]. Ogólnym celem tych rokowań było zawarcie pomiędzy Wspólnotą a ww. państwami jednej umowy wielostronnej celem ustalenia zasad transportu śródlądowego pasażerów i towarów pomiędzy zainteresowanymi państwami. Miały one na celu w szczególności ustanowienie efektywnej europejskiej sieci transportu żeglugą śródlądową w celu zmniejszenia przeciążenia sieci transportowych na osi wschód-zachód, w szczególności po otwarciu kanału Ren-Men-Dunaj w 1992 r.

18. Po przeprowadzeniu tych rokowań Komisja w dniu 13 grudnia 1996 r. przedstawiła Radzie wniosek o wydanie decyzji w przedmiocie zawarcia umowy określającej warunki transportu rzeczy i osób żeglugą śródlądową pomiędzy Wspólnotą Europejską z jednej strony a Republiką Czeską, Rzecząpospolitą Polską i Republiką Słowacką z drugiej strony[8].

19. Jednakże wniosek ten nie został do tej pory zaaprobowany przez Radę.

B — *Sporne umowy dwustronne*

20. Poza ww. inicjatywą wspólnotową transport rzeczy i osób żeglugą śródlądową jest, w zakresie dotyczącym niniejszej sprawy, przedmiotem kilku umów dwustronnych zawartych przez Republikę Federalną Niemiec z następującymi państwami:

— Republiką Węgierską (umowa podpisana w Budapeszcie w dniu 15 stycznia 1988 r., ratyfikowana ustawą z dnia 14 grudnia 1989 r.[9], weszła w życie w dniu 2 lutego 1990 r.);

— Czechosłowacją (umowa podpisana w dniu 26 stycznia 1988 r., ratyfikowana ustawą z dnia 14 grudnia 1989 r.[10], weszła w życie w dniu 4 maja 1990 r.);

— Rumunią (umowa podpisana w dniu 22 października 1991 r., ratyfikowana ustawą z dnia 19 kwietnia 1993 r.[11], weszła w życie w dniu 9 lipca 1993 r.);

7 — Dokument 10828/92 Trans 178 Relex 72. Jako że na potrzeby niniejszej skargi należy wziąć pod uwagę okres sprzed 1 maja 2004 r., czyli daty przystąpienia niektórych państw do Unii Europejskiej, państwa te będą w dalszym ciągu mojej opinii zwane „państwami trzecimi".

8 — COM (96) 634 wersja astateczna.

9 — BGBl. 1989 II, str. 1026.

10 — BGBl. 1989 II, str. 1035.

11 — BGBl. 1993 II, str. 770.

— Rzecząpospolitą Polską (umowa podpisana w dniu 8 listopada 1991 r., ratyfikowana ustawą z dnia 19 kwietnia 1993 r. [12], weszła w życie w dniu 1 listopada 1993 r.);

— Ukrainą (umowa podpisana w dniu 14 lipca 1992 r., ratyfikowana ustawą z dnia 2 lutego 1994 r. [13], weszła w życie w dniu 1 lipca 1994 r.).

21. Te umowy dwustronne regulują dostęp statków państwa-strony do śródlądowych dróg wodnych drugiej strony celem wykonywania transportu rzeczy i osób.

22. Przewidują one w szczególności, że władze państwa-strony mogą zezwolić statkom drugiej strony na wykonywanie transportu rzeczy i osób między różnymi portami w tym pierwszym państwie (to znaczy w ruchu kabotażowym), z jednej strony, oraz między tymi portami a portami państw trzecich, z drugiej strony.

III — Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

23. Wskutek ww. decyzji Rady z dnia 7 grudnia 1992 r. upoważniającej Komisję do rokowań w sprawie zawarcia umowy wielostronnej dotyczącej żeglugi śródlądowej (zob. pkt 17 powyżej), Komisja pismem z dnia 20 kwietnia 1993 r. zażądała od kilku państw członkowskich, w tym od Republiki Federalnej Niemiec, zaniechania jakichkolwiek inicjatyw mogących naruszyć prawidłowy przebieg rokowań wszczętych na szczeblu wspólnotowym i w szczególności odstąpienia od ratyfikacji umów dwustronnych, które zostały już parafowane lub podpisane, jak również od wszczynania nowych rokowań z państwami Europy Środkowej i Wschodniej w sprawie żeglugi śródlądowej.

24. Oceniając, że Republika Federalna Niemiec zawarła umowy dwustronne z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą po tym piśmie, Komisja skierowała do niej w dniu 10 kwietnia 1995 r. wezwanie do usunięcia uchybienia i zażądała od tego państwa odstąpienia od umów dwustronnych.

25. W piśmie z dnia 23 czerwca 1995 r. rząd niemiecki odpowiedział, że umowy dwustronne z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą zostały podpisane przed wydaniem decyzji Rady upoważniającej do prowadzenia rokowań oraz że Komisja, której projekty umów zostały notyfikowane, nie zgłosiła żadnego zasadniczego sprzeciwu. Ponadto wskazał, iż ponieważ wynik rokowań przedsięwziętych na szczeblu wspólnotowym był niepewny, postępowanie zgodnie ze wskazaniami Komisji postawiłoby stosunki w dziedzinie żeglugi śródlądowej z państwami trzecimi w sytuacji próżni prawnej, która byłaby nie do zaakceptowania. Rząd niemiecki

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

wyraził swoją gotowość do odstąpienia od spornych umów, jak tylko zostanie zawarta umowa na szczeblu wspólnotowym, wyjaśniając w tym względzie, że zgodnie z żądaniem Komisji zgłoszonym przy notyfikacji projektów, termin odstąpienia od umów został skrócony do sześciu miesięcy.

26. Uzupełniającym wezwaniem do usunięcia uchybienia z dnia 24 listopada 1998 r. Komisja zarzuciła rządowi niemieckiemu, w zakresie, który dotyczy niniejszej sprawy, że przede wszystkim uchybił zobowiązaniom wynikającym z rozdziału kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie w dziedzinie stosunków zewnętrznych przez to, że umowy dwustronne z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą naruszały wyłączną kompetencję zewnętrzną w dziedzinie transportu rzeczy lub osób żeglugą śródlądową, jaką Wspólnota nabyła zgodnie z orzecznictwem w sprawie AETR [14] w następstwie przyjęcia rozporządzenia nr 3921/91. Komisja podnosi również, że ww. umowy, podobnie jak umowy zawarte z Republiką Węgierską i Czechosłowacją, były niezgodne z rozporządzeniem nr 1356/96.

27. Ponieważ w swej odpowiedzi z dnia 26 lutego 1999 r. rząd niemiecki zaprzeczył, że jego zachowanie stanowiło naruszenie prawa wspólnotowego, Komisja w dniu 28 lutego 2000 r. skierowała do niego uzasadnioną opinię, w której w następujący sposób opisała zarzucane uchybienie. Po pierwsze, okoliczność samodzielnego przeprowadzenia rokowań, zawarcia, ratyfikacji, stosowania i odmowy odstąpienia od umów dwustronnych zawartych z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą stanowiło jej zdaniem uchybienie zobowiązaniom ciążącym na Republice Federalnej Niemiec na mocy w szczególności art. 10 WE i rozporządzeń nr 3921/91 oraz 1356/96. Po drugie, odmowa odstąpienia od umów dwustronnych zawartych z Republiką Węgierską i Czechosłowacją stanowiła jej zdaniem uchybienie zobowiązaniom wynikającym z rozporządzenia nr 1356/96.

28. W uzasadnionej opinii Komisja wyznaczyła Republice Federalnej Niemiec termin dwóch miesięcy od daty jej doręczenia (termin upłynął zatem w dniu 28 kwietnia 2000 r.) na zastosowanie się do niej.

29. W odpowiedzi z dnia 11 maja 2000 r. rząd niemiecki utrzymywał, że jego zdaniem umowy dwustronne nie były sprzeczne z prawem wspólnotowym oraz że wskutek tego nie było potrzeby od nich odstępować.

30. Wobec tego Komisja wniosła w dniu 10 października 2003 r. skargę, która spowodowała wszczęcie niniejszego postępowania.

14 — Wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwany „AETR", Rec. str. 263.

31. Po wymianie przez strony pism procesowych, uznawszy, że żadna ze stron nie wniosła o jej wysłuchanie podczas rozprawy, Trybunał, na podstawie art. 44a regulaminu, postanowił wydać orzeczenie bez otwierania procedury ustnej.

IV — Ocena prawna

A — *W przedmiocie dopuszczalności*

32. Przed zbadaniem zasadności zarzutów podniesionych przez Komisję zamierzam zająć się zarzutami niedopuszczalności zgłoszonymi przez rząd niemiecki, które wydają mi się oczywiście bezzasadne.

33. Zdaniem tego rządu, niedopuszczalna jest przede wszystkim część skargi dotycząca umów dwustronnych zawartych z Republiką Węgierską i Czechosłowacją, które nie zostały zbadane w uzasadnionej opinii, która ograniczała się do umów zawartych z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą.

34. Aby oddalić ten zarzut, wystarczy stwierdzić, że treść uzasadnionej opinii wskazuje ponad wszelką wątpliwość, że w zakresie dotyczącym niezgodności umów dwustronnych z rozporządzeniem nr 1356/96 (czyli w tym przypadku jedynego zarzutu, jaki Komisja podniosła w skardze w odniesieniu do umów z Republiką Węgierską i Czechosłowacją), Komisja zbadała pięć spornych umów.

35. Po drugie, rząd niemiecki twierdzi, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na występujące w niej liczne odniesienia do orzecznictwa w sprawach „open skies" [15]. Ponieważ wyroki te zostały wydane po zakończeniu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, zdaniem rządu niemieckiego Komisja powinna była skierować nową uzasadnioną opinię i wskazać w niej nowe ramy prawne, w jakich nastąpiły zarzucane uchybienia.

36. Jednak jeśli się mu bliżej przyjrzeć, orzecznictwo w sprawach „open skies" ogranicza się do wypracowania zasad rządzących wyłączną kompetencją zewnętrzną Wspólnoty, które to zasady zostały uznane już w ww. wyroku w sprawie AETR. Nie można więc twierdzić, że argumenty, które Komisja z nich wywiodła, stanowiły nowy zarzut w stosunku do tego, co zostało wskazane w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

15 — Wyroki z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawach C-466/98 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-9427; C-467/98 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-9519; C-468/98 Komisja przeciwko Szwecji, Rec. str. I-9575; C-469/98 Komisja przeciwko Finlandii, Rec. str. I-9627; C-471/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-9681; C-472/98 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-9741; C-475/98 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-9797 i C-476/98 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-9855.

37. Wreszcie rząd niemiecki wnosi, aby Trybunał stwierdził, że skarga stała się bezprzedmiotowa w części dotyczącej umów zawartych przez Republikę Federalną Niemiec z państwami, które następnie stały się od dnia 1 maja 2004 r. członkami Unii.

38. W tym zakresie wystarczające jest, by przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „istnienie naruszenia powinno być oceniane według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał" [16].

39. W niniejszej sprawie, jak już wskazałem, termin upłynął w dniu 28 kwietnia 2000 r., czyli prawie cztery lata przed rozszerzeniem Unii.

40. Jestem zdania, że z zastrzeżeniem tego, co zamierzam stwierdzić później w pkt 63, skarga jest dopuszczalna.

B — *Co do istoty*

1. Uwaga wstępna

41. W skardze Komisja podnosi trzy odrębne zarzuty, którymi zarzuca, że Republika Federalna Niemiec naruszyła odpowiednio wyłączną kompetencję zewnętrzną do zawarcia umów międzynarodowych w dziedzinie żeglugi śródlądowej, art. 10 WE oraz rozporządzenie nr 1356/96.

42. Przede wszystkim widzę, że podobne zarzuty zostały wcześniej podniesione względem Wielkiego Księstwa Luksemburga, które zawarło umowy z państwami trzecimi w tej samej dziedzinie. W sprawie tej [17], obecnie zawisłej przez Trybunałem, rzecznik generalny P. Léger przedstawił opinię w dniu 25 listopada 2004 r. Jako że zgadzam się z tą opinią, w znacznym stopniu będę się odwoływał do zawartych w niej argumentów.

2. W przedmiocie zarzutu pierwszego

43. Zarzutem tym, jak już wskazałem, Komisja zarzuca, że Republika Federalna Niemiec naruszyła odpowiednio wyłączną kompetencję zewnętrzną do zawarcia umów międzynarodowych w dziedzinie żeglugi śródlądowej, która przysługiwała Wspólnocie zgodnie z zasadami, które Trybunał wypracował od czasu ww. wyroku w sprawie AETR.

16 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 12 września 2002 r. w sprawie C-152/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-6973, pkt 15.

17 — Sprawa C-266/03 Komisja przeciwko Luksemburgowi.

44. Komisja ocenia w szczególności, że umowy dwustronne zawarte z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą — a zwłaszcza przepis (art. 6) pozwalający władzom krajowym za zezwoleniem na dopuszczenie przewoźników ze wskazanych państw trzecich do wykonywania kabotażu na obszarze Niemiec — naruszają wspólne reguły zawarte w rozporządzeniu nr 3921/91, ponieważ regulacje te w pełni harmonizują od 1 stycznia 1993 r. warunki dopuszczenia do wykonywania kabotażu na obszarze państw członkowskich Wspólnoty. Wskutek tego, zastrzegając sobie jednostronnie uprawnienie do dopuszczania przewoźników z państw trzecich nienależących do Wspólnoty, rząd niemiecki naruszył wyłączną kompetencję zewnętrzną Wspólnoty.

45. Odwołując się do wyroków w sprawach „open skies", Komisja ocenia, że rozporządzenie nr 3921/91 dotyczy nie tylko przewoźników wspólnotowych, lecz również przewoźników z państw trzecich. Tezę tę potwierdza art. 6 tego rozporządzenia, który uznaje prawa przewoźników szwajcarskich do kabotażu w państwach członkowskich zgodnie z konwencją z Mannheim.

46. Stwierdzę już na wstępie, że zarzut ten nie wydaje mi się uzasadniony ze względów szczegółowo wskazanych przez rzecznika generalnego P. Légera w pkt 46–63 ww. jego opinii. Ograniczę się tu do zacytowania najważniejszych ich fragmentów.

47. Przypominam przede wszystkim, że zgodnie z powszechnie znanym orzecznictwem Trybunału, a w szczególności wielokrotnie wspominanym wyrokiem w sprawie AETR, nawet jeśli nie została powierzona w samym tekście traktatu, wyłączna kompetencja zewnętrzna Wspólnoty może powstać w sposób dorozumiany „w każdym przypadku, gdy kompetencja wewnętrzna została już wykorzystana w celu zaadaptowania środków w ramach osiągania polityki wspólnotowej" [18].

48. Zdaniem bowiem Trybunału, „w każdym przypadku, gdy w celu wdrożenia wspólnej polityki przewidzianej w traktacie Wspólnota podjęła działania zmierzające do ustanowienia, w jakiejkolwiek formie, wspólnych zasad, państwa członkowskie nie mają już prawa, ani indywidualnie, ani nawet wspólnie, zaciągać wobec państw trzecich zobowiązań *naruszających* te zasady". W istocie „w miarę ustanawiania zasad wspólnych tylko Wspólnota jest w stanie podejmować i wykonywać w sposób skuteczny w całej sferze stosowania wspólnotowego porządku prawnego zobowiązania wobec państw trzecich" [19].

49. Znaczenie tego *naruszenia* zostało wyjaśnione przez Trybunał przy różnych okazjach, a ostatnio w wyrokach w sprawach „open skies": Trybunał stwierdził tam, że

18 — Zobacz opinia z dnia 26 kwietnia 1977 r. nr 1/76, Rec. str. 741, pkt 4 oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 82.

19 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie AETR, pkt 16–19. Podkreślenie pochodzi ode mnie.

naruszenie takie nie jest uzależnione od istnienia sprzeczności między zobowiązaniami międzynarodowymi przyjętymi na siebie jednostronnie przez państwo członkowskie a wspólnymi regułami, lecz istnieje już z tego tylko względu, że „zobowiązania międzynarodowe [państw członkowskich] wkraczają w zakres stosowania wspólnych zasad [...] lub w każdym razie wtedy, gdy wkraczają w dziedzinę objętą już w znacznym stopniu tymi zasadami" [20].

50. Zdaniem Trybunału, wynika stąd, że „jeśli Wspólnota zawarła w swoich wewnętrznych aktach prawnych klauzule dotyczące traktowania obywateli państw trzecich lub wyraźnie wyposażyła swoje instytucje w kompetencję prowadzenia rokowań z państwami trzecimi, nabywa ona wyłączną kompetencję zewnętrzną w zakresie objętym przez te akty [...]" [21].

51. „Jest tak również, nawet w braku wyraźnej klauzuli upoważniającej jej instytucje do prowadzenia rokowań z państwami trzecimi, kiedy Wspólnota osiągnęła pełną harmonizację w danej dziedzinie, gdyż tak przyjęte wspólne zasady mogłyby zostać naruszone, w rozumieniu ww. wyroku w sprawie AETR, gdyby państwa członkowskie zachowały swobodę prowadzenia rokowań z państwami trzecimi [...]" [22].

52. W tym przypadku, jak to wyraźnie zauważył rzecznik generalny P. Léger w ww. jego opinii, podobnie jak to uczynił rząd niemiecki w niniejszej sprawie, nie wydaje mi się, by rozporządzenie nr 3921/91 zawierało klauzulę określającą traktowanie obywateli państw trzecich.

53. Jak już wskazałem, w istocie wspomniane rozporządzenie ogranicza się do określenia warunków dostępu przewoźników (wspólnotowych) będących nierezydentami do krajowego transportu rzeczy i osób żeglugą śródlądową w państwie członkowskim. Są to zatem przepisy, które dotyczą jedynie przewoźników posiadających siedzibę w państwie członkowskim i użytkujących statki, których właścicielem lub właścicielami są osoby fizyczne zamieszkałe w państwie członkowskim i będące obywatelami państwa członkowskiego lub osoby prawne posiadające zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim i w których większościowy udział należy do obywateli państw członkowskich.

54. Wynika z tego, że umowy dwustronne, takie jak umowy sporne w niniejszej sprawie, które dotyczą jedynie traktowania przewoźników z zainteresowanych państw trzecich, nie mogą naruszyć, w rozumieniu wspomnianego wyżej orzecznictwa Trybunału, przepisów rozporządzenia nr 3921/91, ponieważ dotyczą one wyłącznie przewoźników wspólnotowych.

20 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 108. W odniesieniu do analizy pojęcia „naruszania" niech będzie mi wolno odesłać do mojej opinii w ww. sprawach „open skies" (wnioski zebrane z dnia 31 stycznia 2002 r., Rec. str. I-9431, pkt 63 i nast.).

21 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 109.

22 — Ibidem, pkt 110.

55. Ponadto zgodnie z tym, co stwierdził Trybunał w wyrokach w sprawach „open skies", sam fakt, iż ww. rozporządzenie nie reguluje sytuacji przewoźników z państw trzecich, którzy działają na terytorium Wspólnoty, dowodzi, że harmonizacja wprowadzona tym rozporządzeniem nie ma charakteru zupełnego [23].

56. Ponieważ zatem nie istnieją w tej dziedzinie wspólne zasady, które mogłyby zostać naruszone przez umowy międzynarodowe zawarte samodzielnie przez państwa członkowskie, Wspólnota nie może powoływać się na wyłączną kompetencję zewnętrzną w rozumieniu wyroku w sprawie AETR.

57. Wynika z tego, że prowadzenie rokowań, zawarcie, ratyfikowanie i wprowadzenie w życie umów dwustronnych pomiędzy Republiką Federalną Niemiec, z jednej strony, a Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą, z drugiej strony, nie stanowi naruszenia wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty.

58. Uważam zatem, że Trybunał powinien uznać zarzut pierwszy za nieuzasadniony.

23 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 119.

3. W przedmiocie zarzutu drugiego

59. W ramach tego zarzutu Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec uchybienie zobowiązaniom ciążącym na niej mocy art. 10 WE, ponieważ ratyfikując i wprowadzając w życie umowy z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą, mimo że Rada wcześniej upoważniła Komisję do prowadzenia w imieniu Wspólnoty rokowań, Republika Federalna Niemiec zagroziła realizacji tej decyzji.

60. Zdaniem Komisji, zarówno prowadzenie rokowań, jak i zawarcie umowy przez Wspólnotę, mogło zostać zakłócone indywidualną inicjatywą państwa członkowskiego. W szczególności pozycja Wspólnoty w rokowaniach z państwami trzecimi zostaje osłabiona, gdy Wspólnota i państwa członkowskie działają w sposób niespójny.

61. To właśnie celem uniknięcia takich konsekwencji, kontynuuje Komisja, skierowała ona do różnych państw członkowskich, w tym do Republiki Federalnej Niemiec, pismo z dnia 20 kwietnia 1993 r. wzywające je do zaniechania jakichkolwiek inicjatyw mogących naruszyć prawidłowy przebieg rokowań wszczętych na szczeblu wspólnotowym, a w szczególności odstąpienia od ratyfikacji umów, które zostały już parafo-

wane lub podpisane, jak również od wszczynania nowych rokowań z państwami Europy Środkowo-Wschodniej w sprawie żeglugi śródlądowej.

62. W odpowiedzi Komisja dodała, że Republika Federalna Niemiec naruszyła art. 10 WE również w zakresie umowy z Czechosłowacją, ponieważ w 1993 r., a więc po wydaniu decyzji Rady, „przeniosła" [24] ona tę umowę na Republikę Czeską i Republikę Słowacji.

63. Jednak od razu stwierdzam, że jest to zarzut nowy i odrębny od tych, które zgłoszone zostały w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w skardze. Oceniam zatem, że jest on niedopuszczalny.

64. Jeśli chodzi o rząd niemiecki, to podnosi on przede wszystkim, że decyzja Rady zezwalająca na rozpoczęcie rokowań nie może sama w sobie nakładać na państwa członkowskie obowiązku „stand-still", ponieważ równałoby się to z przyznaniem Wspólnocie wyłącznej kompetencji zewnętrznej bez spełnienia przesłanek niezbędnych w tym celu w świetle orzecznictwa w sprawach „open skies".

65. Ponadto zdaniem tego rządu byłoby naruszeniem zasady proporcjonalności, gdyby decyzja Rady zezwalająca na rokowania stanowiła dla państw członkowskich przeszkodę w zawieraniu umów dwustronnych, zanim nie zostanie przyjęta ewentualna umowa na szczeblu wspólnotowym. Zamiast uniemożliwiać działanie państw członkowskich, instytucje wspólnotowe powinny „organizować, w ramach wspólnych zasad, które przyjmują, zgodne działania w stosunku do państw trzecich lub [...] ustalić, jakie podejście mają przyjąć państwa członkowskie w stosunkach zewnętrznych", jak stwierdził Trybunał w wyrokach w sprawach „open skies" [25].

66. W każdym bądź razie, kontynuuje rząd niemiecki, nie mógł on postąpić inaczej, ponieważ jeśliby umowy dwustronne nie weszły w życie, tryb dostępu przewoźników rumuńskich, polskich i ukraińskich do niemieckich śródlądowych dróg wodnych (i vice versa) znalazłby się w swego rodzaju pustce prawnej aż do momentu zawarcia, wcale nie pewnego, umowy na szczeblu wspólnotowym.

67. Republika Federalna Niemiec przypomina, że właśnie dla uniknięcia jakiegokolwiek uszczerbku dla inicjatywy wspólnotowej zaoferowała Komisji wszelką współpracę. W istocie i) konsultowała się z nią w trakcie rokowań dotyczących umów, ii) zobowiązała się do odstąpienia od umów

24 — Termin, którym posługuje się oryginalna wersja niemiecka repliki, to: „umgeschrieben".

25 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 112.

dwustronnych z chwilą, kiedy Wspólnota będzie gotowa zawrzeć umowę, podając to zobowiązaniem do wiadomości stron umów, iii) skróciła termin odstąpienia do sześciu miesięcy, jak tego żądała Komisja.

68. Przechodząc teraz do zbadania tego zarzutu, wskazuję tytułem wstępu, że w ten sposób Komisja zmieniła ocenę postępowania Republiki Federalnej Niemiec.

69. Komisja nie zarzuca już bowiem rządowi niemieckiemu naruszenia wyłącznej kompetencji zewnętrznej, lecz naruszenie art. 10 WE przez to, że zachowanie Republiki Federalnej Niemiec mogło narazić na szwank działanie podjęte przez Wspólnotę po udzieleniu Komisji przez Radę mandatu do prowadzenia rokowań.

70. Wnioskuję stąd, że przeciwnie do tego, co podaje w wątpliwość (i czemu przeczy) rząd niemiecki, Komisja nie stała na stanowisku, że z mandatu tego wynikała wyłączna kompetencja zewnętrzna Wspólnoty.

71. Prawdą jest, jak to wskażę jeszcze później, że obowiązek lojalnej współpracy przewidziany w tym postanowieniu jest niezależny od rodzaj kompetencji Wspólnoty w danej dziedzinie, a zatem oczywiście również wtedy, gdy kompetencja ta jest wyłączna. Jednak jest również prawdą, że gdyby miał miejsce ten ostatni przypadek, to Komisji byłoby łatwiej wykazać niezgodność z prawem zachowania rządu niemieckiego. Mogłaby ona bowiem podnieść, tak jak to uczyniła w poprzednio analizowanym zarzucie, że owa niezgodność z prawem wynika z samego faktu, że Republika Federalna Niemiec zawarła sporne umowy z naruszeniem kompetencji wspólnotowej, niezależnie od stwierdzenia szkodliwości tego działania.

72. Natomiast, jak już stwierdziłem, Komisja nie poszła tą drogą; moim zdaniem słusznie. Również ja sądzę bowiem, że w niniejszym przypadku nie ma miejsca wyłączna kompetencja zewnętrzna Wspólnoty.

73. To prawda, ponownie zgodnie z orzecznictwem Trybunału, że kompetencja taka może zostać w sposób dorozumiany wywiedziona nie tylko w wyżej wskazanych przypadkach (zob. pkt 47 i nast.), w których skorzystano już z uprawnień związanych nierozerwalnie z kompetencją wewnętrzną w celu ustanowienia środków w celu wdrożenia wspólnych polityk, lecz również, w przypadkach gdy zawarcie umowy międzynarodowej przez Wspólnotę jest *„niezbędne* dla realizacji celów traktatu, które

nie mogą zostać osiągnięte poprzez ustanowienie autonomicznych reguł" [26].

74. Jednak w tych przypadkach, ze względów, które próbowałem wskazać w opinii przedstawionej w sprawach „open skies", zewnętrzna kompetencja Wspólnoty, nawet jeśli zostanie uznana za „niezbędną", może stać się wyłączną dopiero z chwilą, gdy zostanie ona rzeczywiście wykonana; tylko bowiem w takiej właśnie sytuacji zobowiązania międzynarodowe podjęte przez państwo członkowskie w tej samej dziedzinie mogłyby zagrozić realizacji celu Wspólnoty, w związku z którym umowa była rzeczywiście uznana za niezbędną [27]. W przeciwnym przypadku kompetencja Wspólnoty będzie miała tylko charakter potencjalny, a państwa członkowskie będą mogły nadal zaciągać zobowiązania międzynarodowe w danej dziedzinie, przestrzegając przy tym oczywiście obowiązku lojalnej współpracy z instytucjami wspólnotowymi [28].

75. Wprawdzie w niniejszej sprawie sytuacja ta przedstawia się mniej wyraźnie. Jest bowiem prawdą, że nie została dotychczas zawarta żadna umowa wspólnotowa, która automatycznie skutkowałaby przyznaniem kompetencji wspólnotowej o charakterze wyłącznym, niemniej jest również prawdą, że Rada wydała decyzję upoważniającą Komisję do prowadzenia rokowań. Można sobie zatem zadać pytanie, czy decyzja ta może zostać uznana za konkretne wykonanie kompetencji wspólnotowej, które może zatem per se uczynić ją wyłączną, czy też przeciwnie, w tym celu niezbędne jest rzeczywiste zawarcie umowy, jak to zostało przewidziane w art. 300 ust. 2 WE.

76. Jednak stwierdziłem już w tym względzie, że kiedy Trybunał po raz pierwszy, w opinii 1/76, rozważał taką sytuację, odwołał się nie do samych rokowań, lecz do *„zawarcia i wprowadzenia w życie* umowy międzynarodowej" [29] i potwierdził to odniesienie się w późniejszych opiniach [30].

77. Po drugie, zauważam, że rokowania w sprawie umowy na poziomie Wspólnoty mogą zabrać dużo czasu i nie muszą wcale doprowadzić do jej zawarcia. Byłoby zatem nadmierne (lub — żeby odnieść się do argumentu rządu niemieckiego — sprzeczne z zasadą proporcjonalności) wykluczenie podczas trwania rokowań wszelkich działań państw członkowskich, zwłaszcza gdyby były one niezbędne dla uniknięcia pustki prawnej.

26 — Zobacz w szczególności ostatnio ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 83 (podkreślenie pochodzi ode mnie). Jak wiadomo po raz pierwszy kompetencja zewnętrzna tego rodzaju została uznana w ww. opinii 1/76 (pkt 3 i 4).

27 — Wyżej wymieniona opinia, pkt 49.

28 — Ibidem, pkt 54 i przypis 26.

29 — Wyżej wymieniona opinia, pkt 4. Podkreślenie pochodzi ode mnie.

30 — Trybunał stwierdził bowiem w tej opinii, że jeśli „zawarcie umowy międzynarodowej jest niezbędne dla realizacji celów traktatu, które nie mogą zostać osiągnięte poprzez ustanowienie autonomicznych reguł", „kompetencja zewnętrzna oparta na prawie do działań wewnętrznych Wspólnoty może być, bez potrzeby przyjęcia wewnętrznego aktu legislacyjnego, *wykonywana i przez to stać się kompetencją wyłączną*" (opinia z dnia 24 marca 1995 r. 2/92, Rec. str. I-521, pkt 32; podkreślenie pochodzi ode mnie). Zobacz podobnie opinię z dnia 15 listopada 1994 r. 1/94, Rec. str. I-5267, pkt 85.

78. Wydaje mi się zatem, że słusznie rząd niemiecki kwestionuje, jakoby mandat do prowadzenia rokowań był w niniejszej sprawie wystarczający dla powstania wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty, co tłumaczy również, dlaczego Komisja ograniczyła się do twierdzenia, że zachowanie tego państwa członkowskiego po udzieleniu mandatu przez Radę stanowiło naruszenie art. 10 WE.

79. Chciałbym wyjaśnić, że nie oznacza to, że nie można powołać się na art. 10 WE również w przypadku naruszenia kompetencji wyłącznej. Jeśli bowiem, jak to wynika z treści samego art. 10 WE i jak już to przypomniał również rzecznik generalny P. Léger w ww. sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi [31], zasada lojalnej współpracy stanowi zasadę ogólną, a zatem można się na nią powołać niezależnie od charakteru kompetencji wspólnotowej, o jaką chodzi w danym przypadku [32]. Jednak jasne jest, że jeśli kompetencja ta jest wyłączna, to przede wszystkim można zarzucać bezpośrednio jej naruszenie (jak to właśnie uczyniła Komisja w ramach zarzutu pierwszego), a ewentualne odwołanie się do art. 10 WE stanowi zatem tylko pochodną takiego zarzutu. Natomiast w ramach niniejszego zarzutu, jak to już wskazałem, Komisja podniosła jedynie i w sposób samodzielny nieprzestrzeganie tego postanowienia.

80. Oznacza to, że w niniejszej sprawie chodzi jedynie o ocenę w kontekście art. 10 WE, czy zachowanie zarzucane Republice Federalnej Niemiec (to znaczy ratyfikacja umów dwustronnych podpisanych po decyzji Rady) może rzeczywiście zagrozić urzeczywistnieniu celów Wspólnoty w takiej postaci, jaka została określona w mandacie do prowadzenia rokowań.

81. W istocie nie budzi wątpliwości, że mandat ten stanowi, by posłużyć się sformułowaniem Trybunału, „punkt wyjścia dla zgodnego działania wspólnotowego" [33] zmierzającego do urzeczywistnienia celów traktatu, i prawdę powiedziawszy jest tak tym bardziej w niniejszej sprawie, gdyż mamy tu do czynienia nie z samą propozycją Komisji, lecz z decyzją Rady. Z takiego „zgodnego

31 — Sprawa ta różni się od obecnego sporu w tym sensie, że umowy dwustronne zawarte przez Wielkie Księstwo Luksemburga zostały nie tylko ratyfikowane (jak te zawarte przez Republikę Federalną Niemiec), lecz również podpisane po decyzji Rady. Ponadto odmiennie niż w przypadku Republiki Federalnej Niemiec, Wielkie Księstwo Luksemburga nie konsultowało się z Komisją w stadium przed podpisaniem umów dwustronnych.

32 — W pkt 71 i 72 ww. opinii rzecznik generalny P. Léger cytuje w tym kontekście wyrok z dnia 5 maja 1981 r. w sprawie 804/79 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-1045, pkt 28, w którym Trybunał wypowiedział się w dziedzinie (rybołówstwa) należącej do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, lecz w słowach, które moim zdaniem uzasadniają wniosek sformułowany w tekście. Można bowiem odczytywać ten wyrok w ten sposób, że „zgodnie z art. [10 WE] państwa członkowskie mają obowiązek powstrzymywania się od wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów traktatu. Postanowienie to nakłada na państwa członkowskie konkretne obowiązki działania i zaniechania w sytuacji, gdy Komisja, celem zareagowania na pilne potrzeby o charakterze zachowawczym, przedłożyła Radzie propozycje, które mimo że nie zostały przez nią przyjęte, stanowią *punkt wyjścia dla zgodnego działania wspólnotowego*" (podkreślenie pochodzi ode mnie).

33 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 5 maja 1981 r. w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 28.

działania" wynika zatem obowiązek państw członkowskich powstrzymania się, jak to dokładnie stanowi art. 10 WE, „od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów [...] traktatu".

82. Moim zdaniem, trudno zaprzeczyć, że do tego rodzaju środków należy ratyfikacja umów dwustronnych przez państwo członkowskie, podczas gdy Wspólnota przygotowuje się do rokowań celem zawarcia we własnym imieniu umowy w tej samej dziedzinie.

83. W istocie jasne jest, że inicjatywa taka ze swej natury ogranicza wspólne działanie, jeśli wręcz go nie osłabia, do którego podjęcia przygotowują się instytucje, i uniemożliwia im występowanie jako podmiot prezentujący wspólne stanowisko wszystkich państw członkowskich, chyba że byłoby zagwarantowane, iż umowa zawarta przez państwo członkowskie będzie zgodna ze wspólnym interesem i będzie wyrażać cel zamierzony i ustalony przez instytucje wspólnotowe. Ponadto tym mniej możliwe jest zagwarantowanie, że uregulowanie przewidziane w umowie zawartej przez to państwo członkowskie będzie identyczne z tym, które Wspólnota ma zamiar ustanowić we wspólnej umowie.

84. Sądzę zatem, że ratyfikacja przez Republikę Federalną Niemiec umów międzynarodowych wcześniej już podpisanych w tej samej dziedzinie, którą obejmował mandat Rady do prowadzenia rokowań, stanowi konkretnie sama w sobie jeden z takich środków, „które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów [...] traktatu".

85. Jednak jak już zauważyłem, rząd niemiecki przeciwstawia temu argument, że skoro umowa wspólnotowa nie została jeszcze zawarta, nie mógł on nie ratyfikować omawianych umów dwustronnych, ponieważ musiał szybko ustanowić zasady obowiązujące przewoźników z państw trzecich.

86. W tym względzie muszę wskazać jednak, że nawet jeśliby stan rzeczy tak się właśnie przedstawiał, to z art. 10 WE wynika ponadto, że w takim przypadku państwa członkowskie powinny tak samo postępować z poszanowaniem obowiązku lojalnej współpracy, ustanowionego w tym postanowieniu, co oznacza, że powinny one zrobić wszystko, co w ich mocy, aby ich własne działanie nie zagroziło wykonywaniu kompetencji wspólnotowych.

87. W istocie, jak to, choć przy innej okazji, wyjaśnił Trybunał, nawet w przypadku, gdy kompetencje są rozdzielone między Wspólnotę a państwa członkowskie, „wymóg jedności w reprezentacji międzynarodowej" tej pierwszej nakłada na te ostatnie obowiązek „ścisłej współpracy [...] zarówno w procesie rokowań i zawarcia, jak również w wykonaniu przyjętych zobowiązań" [34]. I jak już wskazałem w opinii przedstawionej w sprawie „open skies" [35], obowiązek ten istnieje również wtedy, gdy Wspólnota nie jest

34 — Opinia z dnia 19 marca 1993 r. 2/91, Rec. str. I-1061, pkt 36.
35 — Punkt 74.

w stanie, z przyczyn wewnętrznych czy zewnętrznych, zawrzeć bezpośrednich umów niezbędnych dla realizacji celów, które sobie wyznaczyła, i co powinna zatem uczynić „za pośrednictwem państw członkowskich działających solidarnie w interesie Wspólnoty" [36]. Jest tak oczywiście tym bardziej, jeśli Wspólnota zdecydowała już o podjęciu bezpośredniego działania w określonym sektorze.

88. Wynika z tego, że nawet w identycznych okolicznościach do tych wskazanych przez rząd niemiecki, a zatem gdy zachodzi ewentualna potrzeba zaradzenia przez państwa członkowskie opóźnieniom, z którymi mierzy się Wspólnota przy wykonywaniu swojej kompetencji, państwa członkowskie również powinny postępować, przestrzegając obowiązku lojalnej współpracy w taki sposób, by nie zaszkodzić wspólnym celom.

89. Oznacza to w szczególności, że powinny one działać w ścisłej współpracy z instytucjami wspólnotowymi i określać wraz z nimi konieczne inicjatywy. Jak przypomniał już Trybunał, państwo członkowskie, które zamierza podjąć działanie, lecz nie skorzystało jeszcze ze swej kompetencji, „ma obowiązek uzyskać aprobatę Komisji [z którą] powinno konsultować się na wszystkich stadiach postępowania" [37].

90. Nie wydaje mi się, by tak się stało w niniejszym przypadku. W istocie, jak wynika z akt sprawy, po decyzji Rady, która powierzyła Komisji mandat do prowadzenia rokowań, Republika Federalna Niemiec nie konsultowała się z nią ani razu.

91. Cała współpraca, która zdaniem rządu niemieckiego została podjęta w tym zakresie (zob. pkt 67 powyżej), miała miejsce w rzeczywistości w trakcie rokowań i podpisania umów, to znaczy w okresie *poprzedzającym* decyzję Rady.

92. Przyjęcie tej decyzji spowodowało jednak, jak już wskazałem, znaczącą zmianę stanu prawnego, w jakim zaistniały sporne umowy, i sprawiło, że przed dokonaniem ratyfikacji niezbędny stał się nowy etap bardziej ścisłej współpracy z Komisją.

93. Nie można zaprzeczyć, jak to czyni Republika Federalna Niemiec, że Komisja nie zgłosiła sprzeciwu przy podpisaniu umów dwustronnych. W istocie, jeśli chodzi o umowy zawarte już z Rumunią i Rzecząpospolitą Polską, w ogóle nie można twierdzić, że było się pewnym, że Komisja utrzyma tę samą ich ocenę po decyzji Rady. Tym bardziej dotyczy to umowy z Ukrainą, ponieważ pismo Komisji wzywające wyraźnie

36 — Wyżej wymieniona opinia 2/91, pkt 5 i 37.

37 — Wyrok z dnia 4 października 1979 r. w sprawie 141/78 Francja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. 2923, pkt 9.

do nieratyfikowania umowy w dziedzinie objętej mandatem do prowadzenia rokowań zostało wysłane przed ratyfikacją tej umowy.

96. Republika Federalna Niemiec nie uczyniła nic z tych rzeczy. Natomiast zamiast przesunąć ratyfikację celem porozumienia się z Komisją i oczekiwania na jej ewentualne wskazówki, dokonała jednostronnie tej ratyfikacji i dopuściła w ten sposób do wejścia w życie spornych umów.

94. Gdyby po podjęciu przez Radę decyzji Republika Federalna Niemiec dochowała obowiązku działania „w ścisłej współpracy" z Komisją, to ta ostatnia mogłaby w odpowiedni sposób i we właściwym czasie wskazać racje Wspólnoty i przekazać niezbędne wskazówki celem zagwarantowania, z poszanowaniem podjętych w tym czasie zobowiązań międzynarodowych, że rząd niemiecki będzie wykonywał swoją jednostronną inicjatywę w zgodzie ze wspólnymi wymogami lub co najmniej bez wyrządzania im szkody.

97. Wnioskuję z tego, że poprzez ratyfikację spornych umów i zaniechanie jakiejkolwiek formy współpracy z Komisją Republika Federalna Niemiec nie zastosowała się do wymagań art. 10 WE i zasad, które Trybunał rozwinął w tym zakresie.

98. W konsekwencji proponuję Trybunałowi, aby stwierdził, że Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 10 WE, i tym samym uwzględnił niniejszy zarzut.

95. Komisja mogłaby na przykład zażądać zmian w celu zagwarantowania, że regulacja zawarta w umowach dwustronnych będzie zgodna z tym, co sama zamierzała wprowadzić do umowy wspólnotowej z zastosowaniem wytycznych udzielonych przez Radę. Ponadto nawet jeśliby uznała za konieczne utrzymanie tych umów w mocy aż do zawarcia umowy zamierzonej przez Wspólnotę celem uniknięcia pustki prawnej, której obawiała się Republika Federalna Niemiec (zob. pkt 66 powyżej), Komisja mogła jednakowoż zażądać ich zmiany, uściślając na przykład, że mają one charakter tymczasowy i wygasną automatycznie z chwilą zawarcia umowy wspólnotowej.

4. W przedmiocie zarzutu trzeciego

99. Wreszcie Komisja utrzymuje, że umowy dwustronne zawarte z Republiką Węgierską, Czechosłowacją, Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą są niezgodne z rozporządzeniem nr 1356/96.

100. W szczególności podnosi ona, że okoliczność, iż umowy te utrzymują, nawet już po przyjęciu ww. rozporządzenia, przepisy przewidujące możliwość świadczenia usług transportu między Niemcami a innymi państwami członkowskimi Wspólnoty statkami zarejestrowanymi w państwach trzecich na podstawie zezwolenia wydawanego przez władze niemieckie (art. 5 umów), jest niezgodna z tym rozporządzeniem.

101. Postępując w ten sposób, Republika Federalna Niemiec zastrzegła sobie w rzeczywistości uprawnienie do jednostronnego przyznawania prawa dostępu do szlaków komunikacyjnych znajdujących się na terenie Wspólnoty innym przewoźnikom niż ci, którzy spełniają warunki przewidziane w rozporządzeniu nr 1356/96 (zob. pkt 15 powyżej oraz pkt 104 poniżej). Stanowi to jednak zdaniem Komisji naruszenie systemu wprowadzonego tym rozporządzeniem, gdyż przewoźnicy węgierscy, czescy, słowaccy, polscy, rumuńscy i ukraińscy — którzy mogą na podstawie spornych umów dwustronnych uzyskać zezwolenie do wykonywania transportu między Niemcami a innymi państwami członkowskim Wspólnoty — nie spełniali warunków ustanowionych wtedy w tym rozporządzeniu.

102. Uważam, że również nie jest uzasadniony i to z przyczyn wskazanych przez rząd niemiecki i rzecznika generalnego P. Légera w ww. opinii [38].

103. W pierwszej kolejności przypomina on, że głównym celem rozporządzenia nr 1356/96 jest wprowadzenie swobody świadczenia usług w sektorze transportu rzeczy i osób żeglugą śródlądową pomiędzy państwami członkowskimi poprzez usunięcie ograniczeń ze względu na przynależność państwową usługodawcy lub państwo, w którym posiada on siedzibę.

104. W szczególności art. 1 i 2 tego rozporządzenia gwarantują swobodę świadczenia usług w transporcie żeglugą śródlądową pomiędzy państwami członkowskimi każdemu, kto: i) jest zarejestrowany w państwie członkowskim zgodnie z prawem tego państwa i jest uprawniony do wykonywania tam usług transportu międzynarodowego rzeczy i osób żeglugą śródlądową; ii) wykorzystuje w tym transporcie statki żeglugi śródlądowej zarejestrowane w państwie członkowskim lub które posiadają świadectwo przynależności do floty państwa członkowskiego; iii) spełnia warunki wskazane w art. 2 rozporządzenia nr 3921/91, to znaczy użytkuje statki, których właścicielem lub właścicielami są osoby fizyczne zamieszkałe w państwie członkowskim i będące obywatelami państwa członkowskiego lub osoby prawne posiadające zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim i w których większościowy udział należy do obywateli państw członkowskich.

38 — Wyżej wymieniona opinia, pkt 82–91.

105. Definicja i zakres takiego reżimu prawnego swobody świadczenia usług transportu żeglugą śródlądową pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty i na rzecz przewoźników posiadających siedzibę w jednym z państw członkowskich nie powinny być rozumiane jako absolutny zakaz świadczenia usług pomiędzy różnymi państwami członkowskimi Wspólnoty przez statki zarejestrowane w państwach trzecich. W istocie, chociaż rozporządzenie nr 1356/96 można interpretować, jak sugeruje to Komisja, w ten sposób, że ustanowiło ono preferencję wspólnotową w dziedzinie transportu żeglugą śródlądową na terytorium Wspólnoty, to jednak ta preferencja dotyczy, jak mi się wydaje, wyłącznie ustanowienia systemu korzyści w zakresie swobody świadczenia usług, która przysługuje tylko, jak już wskazałem, przewoźnikom ściśle powiązanym z państwem członkowskim. Z kolei nic w treści wspomnianego rozporządzenia nie wskazuje, by jego celem lub skutkiem miało być ustanowienie ogólnego zakazu świadczenia usług pomiędzy różnymi państwami członkowskimi Wspólnoty przez statki zarejestrowane w państwach trzecich.

106. Ponadto sporne umowy dwustronne nie ustanawiają swobody świadczenia usług dla statków pochodzących z zainteresowanych państw trzecich, lecz ograniczają się do zastrzeżenia, że będą one miały możliwość wykonywania transportu między Niemcami a innymi państwami członkowskimi na podstawie zezwolenia właściwych władz niemieckich. Nie można zatem uznać, że system taki ustanawia swobodę świadczenia usług rzeczy i osób żeglugą śródlądową pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty dla przewoźników węgierskich, czeskich, słowackich, rumuńskich, polskich i ukraińskich.

107. Zatem mając na uwadze różnicę między naturą systemu wynikającego z tych spornych umów dwustronnych i tego, który został ustanowiony rozporządzeniem nr 1356/96, uważam, że Komisja niesłusznie zarzuca rządowi niemieckiemu, że zmodyfikował charakter i zakres określonych tym rozporządzeniem zasad regulujących swobodę świadczenia wewnątrzwspólnotowych usług żeglugi śródlądowej.

108. Wszystkie te elementy prowadzą mnie do stwierdzenia, że Komisja nie wykazała niezgodności z rozporządzeniem nr 1356/96 umów dwustronnych zawartych między Republiką Federalną Niemiec a Republiką Węgierską, Czechosłowacją, Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą.

109. Uważam zatem, że Trybunał powinien orzec, że zarzut trzeci jest również nieuzasadniony.

V — W przedmiocie kosztów

110. Na podstawie art. 69 § 3 regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia

żądań, Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron poniesie swoje własne koszty. Ponieważ zaproponowałem, by Trybunał uwzględnił skargę Komisji jedynie częściowo, oceniam, że każda ze stron powinna ponieść własne koszty.

VI — Wnioski

111. Na podstawie powyższych rozważań proponuję, by Trybunał orzekł w następujący sposób:

„1) Ratyfikując i wprowadzając w życie samodzielnie umowy dwustronne dotyczące żeglugi śródlądowej zawarte z Rumunią, Rzecząpospolitą Polską i Ukrainą po wydaniu decyzji Rady z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącej rozpoczęcia rokowań między Wspólnotą a państwami trzecimi w przedmiocie zasad mających zastosowanie do transportu towarów lub pasażerów w żegludze śródlądowej między zainteresowanymi państwami, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 10 WE.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja Wspólnot Europejskich i Republika Federalna Niemiec ponoszą własne koszty".