SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA ANTONIA TIZZANA, predstavljeni 10. marca 2005[1]

I – Uvod

1. V tej zadevi Komisija Evropskih skupnosti s tožbo, vloženo na podlagi člena 226 ES, Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija s tem, da se je enostransko pogajala, sklenila, ratificirala ter izvajala dvostranske sporazume s področja plovbe po celinskih vodah z Romunijo, Poljsko in Ukrajino, ni izpolnila svojih obveznosti, ki izhajajo iz člena 10 ES in Uredbe Sveta (EGS) št. 3921 z dne 16. decembra 1991 o določitvi pogojev, pod katerimi lahko tuji prevozniki prevažajo blago ali potnike po celinskih plovnih poteh znotraj države članice (v nadaljevanju: Uredba št. 3921/91).[2] Komisija poleg tega Nemčiji očita, da je kršila Uredbo Sveta (ES) št. 1356/96 z dne 8. julija 1996 o skupnih pravilih, ki se uporabljajo za prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami z namenom vzpostavitve svobode opravljanja teh prevoznih storitev (v nadaljevanju: Uredba št. 1356/96),[3] ker je zavrnila odpoved navedenih dvostranskih sporazumov ter podobnih sporazumov, sklenjenih z Madžarsko in Češkoslovaško, ker naj bi bili vsi neskladni z navedeno uredbo.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

1. Določbe Pogodbe

2. Za obravnavani primer je upošteven zlasti člen 10 ES, v skladu s katerim, kot je znano,

„[d]ržave članice sprejemajo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile

1 — Jezik izvirnika: italijanščina.

2 — UL L 373, str. 1.

3 — UL L 175, str. 7.

izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti. Tako olajšujejo izpolnjevanje nalog Skupnosti.

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

3. Poleg tega naj spomnim na nekatere določbe iz Naslova V Pogodbe ES o prevozih, ki so predmet obravnavanega primera, in zlasti člena 70 ES, v katerem je določeno, da „[d]ržave članice uresničujejo cilje te pogodbe na področju, ki ga ureja ta naslov, v okviru skupne prometne politike".

4. Za izvajanje te skupne politike je v členu 71(1) ES določeno, da „Svet v skladu s postopkom iz člena 251 in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij[4] določi:

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

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

c) ukrepe za izboljšanje varnosti prevoza;

d) vse druge ustrezne predpise".

5. V členu 80(1) ES je poleg tega pojasnjeno, da se „[d]oločbe tega naslova [...] uporabljajo za prevoz v železniškem in cestnem prometu ter po celinskih plovnih poteh".

2. Uredbi št. 3921/91 in št. 1356/96

6. Svet je v okviru izvajanja skupne politike prevozov po celinskih plovnih poteh sprejel uredbi št. 3921/91 in št. 1356/96, ki sta upoštevni za obravnavani primer.

4 — V členu 75 Pogodbe EGS, ki je pravna podlaga Uredbe št. 3921/91, je bil predviden postopek posvetovanja in ne postopek soodločanja, ki je bil nato izbran v členu 75 Pogodbe ES in členu 71 ES.

7. Cilj Uredbe št. 3921/91 je, odpraviti vse omejitve, ki obstajajo v razmerju do oseb, ki opravljajo storitve prevoza po celinskih plovnih poteh, na podlagi njihovega državljanstva ali dejstva, da imajo sedež v drugi državi članici in ne v tisti, v kateri je treba opraviti storitev. Skladno s splošnim načelom o enakem obravnavanju je torej treba na podlagi navedene uredbe tujim prevoznikom dovoliti opravljanje nacionalnih prevozov blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh pod enakimi pogoji, kakor jih zadevna država članica določa za svoje prevoznike.

8. V Uredbi je predvideno zlasti, da lahko od 1. januarja 1993 vsak prevoznik blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh začasno opravlja nacionalni prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh za najem ali plačilo v državi članici, v kateri nima sedeža (gre za tako imenovano „kabotažo"), če so v zvezi s prevoznikom ali plovilom, ki ga pri tem uporablja, izpolnjene določene zahteve.

9. Glede zahtev, ki se nanašajo na prevoznika, iz člena 1 Uredbe št. 3921/91 izhaja, da lahko opravlja kabotažo v državi članici vsak prevoznik, ki ima sedež v državi članici v skladu z njeno zakonodajo in ki je upravičen, da tam opravlja mednarodni prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh.

10. Glede zahtev v zvezi s plovili pa je v členu 2(1) določeno, da morajo biti ta v lasti fizične osebe s stalnim prebivališčem v državi članici in z državljanstvom držav članic ali pravne osebe, ki ima sedež poslovanja v državi članici in v kateri imajo večinski lastniški delež državljani države članice.

11. Končno, v členu 6 Uredbe št. 3921/91 je določeno, da ta uredba „ne vpliva na pravice, obstoječe po Revidirani konvenciji o plovbi po Renu (Konvencija iz Mannheima)".[5]

12. Namen Uredbe št. 1356/96 pa je uvesti svobodo opravljanja storitev v sektorju prevozov blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami. S tem namenom so pravila, ki jih določa, usmerjena – prav kakor pravila Uredbe št. 3921/91 – k odpravi vseh omejitev, ki jih ima izvajalec storitev zaradi svojega državljanstva ali dejstva, da ima sedež v drugi državi članici in ne v državi, v kateri naj se opravi storitev.

5 — S to konvencijo, podpisano v Mannheimu 17. oktobra 1868, so bila opredeljena načela proste plovbe po Renu in enakega obravnavanja ladij ter ladjevij. Zavezujoča je za Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Francosko republiko, Kraljevino Nizozemsko, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Švicarsko konfederacijo.

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

14. V tretji uvodni izjavi navedene uredbe je pojasnjeno, da je treba glede na to, da so po pristopu novih držav članic med državami članicami ureditve za mednarodni prevoz in tranzit po celinskih plovnih poteh različne zaradi dvostranskih sporazumov, sklenjenih med državami članicami in novo pristopno državo, „določiti skupna pravila za zagotovitev pravilnega delovanja notranjega trga prevoza in [...] za preprečitev izkrivljanja konkurence in motenj v organizaciji tega trga".

15. V skladu s členoma 1 in 2 Uredbe št. 1356/96 lahko vsak prevoznik, ki prevaža blago ali potnike po celinskih plovnih poteh, opravlja dejavnost prevoza po teh poteh med državami članicami in v tranzitu skoznje brez diskriminacije zaradi svojega državljanstva ali sedeža, pod pogojem, da izpolnjuje naslednje zahteve: ima sedež v državi članici v skladu z zakonodajo te države članice; ima pravico v tej državi članici opravljati mednarodni prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh; uporablja za te prevozne dejavnosti plovila za plovbo po celinskih vodah, registrirana v državi članici, ali, če te registracije ni, ima potrdilo o članstvu od mornarice države članice in izpolnjuje pogoje, določene v členu 2 Uredbe št. 3921/91 (glej zgoraj točko 10).

16. Končno, v členu 3 Uredbe št. 1356/96 je določeno, da ta uredba „ne vpliva na pravice prevoznikov tretjih držav po Revidirani konvenciji za plovbo po Renu (Mannheimska konvencija), Konvenciji o režimu plovbe na Donavi (Beograjska konvencija)[6] ali pravice, ki izhajajo iz mednarodnih obveznosti Evropske skupnosti".

3. Projekt večstranskega sporazuma med Skupnostjo in tretjimi državami

17. Svet je 7. decembra 1992 skladno s členom 228(1) Pogodbe o EGS (po spremembi postal člen 228(1) Pogodbe ES in po naknadni spremembi člen 300(1) ES) sprejel sklep o pooblastilu Komisiji za začetek „pogajanj za sklenitev sporazuma med Evropsko gospodarsko skupnostjo na eni strani in Poljsko ter državami pogodbenicami

6 — To konvencijo, katere namen je zagotavljati pravice do proste plovbe po Donavi, so v Beogradu 18. avgusta 1948 podpisale Bolgarija, Madžarska, Romunija, Češkoslovaška, Ukrajina, Sovjetska zveza in Jugoslavija.

Donavske konvencije (Madžarska, Češkoslovaška, Romunija, Bolgarija, nekdanja ZSSR, nekdanja Jugoslavija in Avstrija) na drugi strani".[7] Glavni cilj pogajanj je bila sklenitev enotnega večstranskega sporazuma med Skupnostjo in navedenimi državami, ki bi določal skupna pravila za prevoz blaga in potnikov po celinskih plovnih poteh. Natančneje, njihov namen je bil vzpostaviti učinkovito vseevropsko omrežje prevozov po celinskih plovnih poteh, ki bi zmanjšalo obremenitev prevoznih omrežij na relaciji vzhod–zahod, zlasti po odprtju kanala Ren-Majna-Donava leta 1992.

18. Komisija je po zaključenih pogajanjih 13. decembra 1996 Svetu predstavila predlog sklepa o sporazumu za določitev pogojev za prevoz blaga in potnikov po celinskih plovnih poteh med Skupnostjo na eni strani in Češko republiko, Republiko Poljsko in Slovaško republiko na drugi strani.[8]

19. Svet vse do danes predloga ni sprejel.

B – *Zadevni dvostranski sporazumi*

20. Področje prevoza blaga in potnikov po celinskih plovnih poteh, ki je predmet zgoraj opisane pobude Skupnosti, urejajo tudi nekateri dvostranski sporazumi, ki jih je Nemčija sklenila z naslednjimi državami:

— z Madžarsko (sporazum je bil podpisan 15. januarja 1988 in ratificiran z zakonom z dne 14. decembra 1989,[9] veljati pa je začel 2. februarja 1990);

— s Češkoslovaško (sporazum je bil podpisan 26. januarja 1988 in ratificiran z zakonom z dne 14. decembra 1989,[10] veljati pa je začel 4. maja 1990);

— z Romunijo (sporazum je bil podpisan 22. oktobra 1991 in ratificiran z zakonom z dne 19. aprila 1993,[11] veljati pa je začel 9. julija 1993);

7 — Doc. 10828/92 Trans 178 Relex 72. Ker je obdobje nastanka dejstev, upoštevnih za presojo te tožbe, predhodno glede na datum pridružitve nekaterih izmed navedenih držav k Evropski uniji, to je glede na 1. maj 2004, so te države v nadaljevanju imenovane „tretje države". Prevod francoskega besedila navedenega dokumenta je neuraden.

8 — COM(96) 634 konč.

9 — BGBl. 1989 II, str. 1026.

10 — BGBl. 1989 II, str. 1035.

11 — BGBl. 1993 II, str. 770.

— s Poljsko (sporazum je bil podpisan 8. novembra 1991 in ratificiran z zakonom z dne 19. aprila 1993,[12] veljati pa je začel 1. novembra 1993);

— z Ukrajino (sporazum je bil podpisan 14. julija 1992 in ratificiran z zakonom z dne 2. februarja 1994,[13] veljati pa je začel 1. julija 1994).

21. S temi sporazumi je urejeno področje dostopa plovil države pogodbenice do celinskih plovnih poti druge pogodbenice za namene prevoza blaga in potnikov.

22. V njih je zlasti predvideno, da lahko organi države pogodbenice plovilom druge države pogodbenice dovolijo opravljati prevoz blaga ali potnikov med različnimi pristanišči v prvi državi (tako imenovano kabotažo) in med temi pristanišči ter pristanišči tretjih držav.

III – Dejansko stanje in postopek

23. Komisija je na podlagi sklepa Sveta z dne 7. decembra 1992, s katerim je bila pooblaščena za pogajanja o večstranskem sporazumu s področja prevoza po celinskih plovnih poteh (glej zgoraj točko 17), z dopisom z dne 20. aprila 1993 od več držav, med drugim tudi od Nemčije, zahtevala, naj se vzdržijo vseh pobud, ki bi lahko škodovale razvoju pogajanj, ki potekajo na ravni Skupnosti, pri čemer jih je še posebej opozorila, naj se odpovedo ratifikaciji že parafiranih ali podpisanih sporazumov in začetku novih pogajanj z državami Srednje in Vzhodne Evrope glede prevozov po celinskih plovnih poteh.

24. Komisija je z opominom z dne 10. aprila 1995 od Nemčije zahtevala, naj odpove dvostranske sporazume z Romunijo, Poljsko in Ukrajino, ker je menila, da jih je Nemčija sklenila po prejemu navedenega dopisa.

25. Nemška vlada je v dopisu z dne 23. junija 1995 odgovorila, da so bili sporazumi z Romunijo, Poljsko in Ukrajino podpisani, preden je Svet sprejel sklep o začetku pogajanj, in da Komisija, ki je bila o načrtovanih sporazumih obveščena, njihovi sklenitvi načeloma ni ugovarjala. Poleg tega je poudarila, da bi lahko glede na negotovost izida pogajanj, začetih na ravni Skupnosti, odpoved sporazumov, ki jo je zahtevala Komisija, povzročila nesprejemljivo pravno praznino na področju prevozov po celinskih plovnih poteh v odnosih s tretjimi državami.

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

Kljub temu je nemška vlada izrazila pripravljenost, da zadevne sporazume odpove, takoj ko bo sklenjen sporazum na ravni Skupnosti, in pojasnila, da je v skladu z zahtevami, ki jih je opredelila Komisija, ko je bila seznanjena z načrtovanimi sporazumi, rok za odpoved sporazumov skrajšala na šest mesecev.

26. Komisija je z dodatnim uradnim opominom z dne 24. novembra 1998 nemški vladi glede spornih sporazumov očitala predvsem, da ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz delitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami na področju zunanjih odnosov, ker je bila s sklenitvijo dvostranskih sporazumov z Romunijo, Poljsko in Ukrajino kršena izključna pristojnost, ki je bila – kot izhaja iz sodbe AETR[14] – tudi za področje plovbe po celinskih poteh Skupnosti priznana s sprejetjem Uredbe št. 3921/91. Komisija je poleg tega trdila, da navedeni sporazumi in sporazuma, sklenjena z Madžarsko in Češkoslovaško, niso skladni z Uredbo št. 1356/96.

27. Ker je nemška vlada v odgovoru z dne 26. februarja 1999 oporekala očitkom, da je njeno ravnanje v nasprotju s pravom Skupnosti, je Komisija 28. februarja 2000 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je očitano neizpolnitev podrobneje opredelila. Po eni strani naj bi Nemčija s tem, da se je samostojno pogajala, sklenila, ratificirala, izvajala in zavrnila odpoved dvostranskih sporazumov z Romunijo, Poljsko in Ukrajino, kršila svoje obveznosti, ki med drugim izhajajo iz člena 10 ES in iz uredb št. 3921/91 in št. 1356/96. Po drugi strani pa naj bi, ker je zavrnila odpoved dvostranskih sporazumov z Ukrajino in Češkoslovaško, kršila obveznosti, ki izhajajo iz Uredbe št. 1356/96.

28. Komisija je v obrazloženem mnenju Zvezno republiko Nemčijo pozvala, naj v dveh mesecih od njegovega prejema (rok je torej potekel 28. aprila 2000) sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z mnenjem.

29. Nemška vlada je v odgovoru na mnenje z dne 11. maja 2000 vnovič pojasnila, da po njeni presoji dvostranski sporazumi niso v nasprotju s pravom Skupnosti in da jih zato ni treba odpovedati.

30. Zato je Komisija 10. oktobra 2003 vložila tožbo, s katero se je začel ta postopek.

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

31. Sodišče je po vložitvi pisnih vlog in glede na to, da nobena od strank ni predlagala zaslišanja, v skladu s členom 44a Poslovnika odločilo, da bo v obravnavanem primeru izdalo sodbo brez ustnega postopka.

IV – Pravna presoja

A – *Dopustnost tožbe*

32. Preden se posvetim očitkom, ki jih navaja Komisija, naj odpravim morebitne pomisleke, ki bi jih lahko vzbudil ugovor nedopustnosti, podan s strani nemške vlade, saj je po mojem mnenju očitno neutemeljen.

33. Prvič, navedena vlada meni, da je tožba nedopustna v delu, ki se nanaša na sporazuma, sklenjena z Madžarsko in Češkoslovaško, saj naj ta dva ne bi bila preučena v obrazloženem mnenju, ki se osredotoča na sporazume z Romunijo, Poljsko in Ukrajino.

34. Za zavrnitev tega razloga za ugovor zadošča ugotovitev, da iz obrazloženega mnenja brez dvoma izhaja, da je Komisija v zvezi s kršitvijo Uredbe št. 1356/96 (to je z edinim očitkom, ki se v tožbi uveljavlja glede sporazumov z Ukrajino in Češkoslovaško) preučila vseh pet sporazumov.

35. Drugič, nemška vlada trdi, da je tožba nedopustna, ker se v veliki meri sklicuje na sodbe, imenovane „odprt zračni prostor“.[15] Te so bile namreč sprejete po zaključku predhodnega postopka v tem primeru, zato naj bi bila Komisija pred vložitvijo tožbe dolžna izdati novo obrazloženo mnenje, v katerem bi opisala nov pravni okvir, v katerega se umeščajo očitane kršitve.

36. Vendar so bila v sodbah „odprt zračni prostor“ zgolj dodatno izoblikovana načela v zvezi z izključno zunanjo pristojnostjo, ki je bila Skupnosti priznana že v navedeni sodbi AETR. Zato ni mogoče trditi, da so argumenti, na katere se Komisija sklicuje v navedenih sodbah, nov razlog za izpodbijanje glede na tiste, na katere se je opirala v predhodnem postopku.

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

37. Končno, nemška vlada predlaga Sodišču, naj ugotovi, da je tožba brezpredmetna v delu, ki se nanaša na dvostranske sporazume med Nemčijo in državami, ki so od 1. maja 2004 članice Evropske unije.

38. V zvezi s tem naj spomnim le, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso „neizpolnitev obveznosti države članice ugotavlja glede na stanje na dan po izteku roka, ki je določen v obrazloženem mnenju, in da Sodišče ne more upoštevati kasnejših sprememb".[16]

39. V obravnavanem primeru se je ta rok, kot smo videli, iztekel 28. aprila 2000, to je kar štiri leta pred širitvijo Evropske unije.

40. Zato menim, da je – razen v primeru, ki ga bom obrazložil v točki 63 – tožba dopustna.

B – *Očitki*

1. Uvod

41. Komisija v utemeljitev tožbe navaja tri očitke, s katerimi Nemčiji očita kršitev: izključne pristojnosti Skupnosti za sklepanje mednarodnih sporazumov s področja plovbe po celinskih vodah, člena 10 ES in Uredbe št. 1356/96.

42. Uvodoma naj povem, da je Komisija enake kršitve očitala Velikemu vojvodstvu Luksemburg, ki je prav tako sklenilo sporazume z istega področja s tretjimi državami. V okviru postopka proti Luksemburgu,[17] ki trenutno teče pred Sodiščem, je generalni pravobranilec Léger predstavil svoje sklepne predloge 25. novembra 2004. Ker se z njegovimi predlogi strinjam, se bom nanje v veliki meri skliceval tudi v teh sklepnih predlogih.

2. Prvi očitek

43. Prvi očitek Komisije Zvezni republiki Nemčiji se, kot rečeno, nanaša na kršitev izključne pristojnosti za sklepanje mednarodnih sporazumov s področja plovbe po celinskih vodah, ki naj bi jo imela Skupnost v skladu z načeli, oblikovanimi v sodni praksi Sodišča vse od navedene sodbe AETR.

16 — Glej, *ex multis*, sodbo z dne 12. septembra 2002 v zadevi Komisija proti Franciji (C-152/00, Recueil, str. I-6973, točka 15).

17 — Zadeva C-266/03, Komisija proti Luksemburgu.

44. Komisija zlasti trdi, da dvostranski sporazumi, sklenjeni z Romunijo, Poljsko in Ukrajino, ter zlasti njihova določba (člen 6), na podlagi katere lahko nacionalni organi prevoznikom zadevnih tretjih držav dovolijo opravljanje kabotaže v Nemčiji, vplivajo na predpise Skupnosti, vsebovane v Uredbi št. 3921/91, saj naj bi ti od 1. januarja 1993 celovito usklajevali pogoje za opravljanje kabotaže v državah članicah Evropske unije. Nemška vlada naj bi torej s tem, ko si je pridržala pravico, da enostransko odobri pravico dostopa do celinskih voda prevoznikom tretjih držav, ki niso članice Evropske unije, kršila izključno zunanjo pristojnost Skupnosti.

45. Komisija, ki se pri tem sklicuje na sodbe „odprt zračni prostor", trdi, da se Uredba št. 3921/91 ne nanaša le na prevoznike Skupnosti, temveč tudi na prevoznike tretjih držav. To naj bi potrjevala določba člena 6 Uredbe, na podlagi katere je švicarskim prevoznikom priznana pravica do dostopa in opravljanja kabotaže v državah članicah, ki izhaja iz Konvencije iz Mannheima.

46. Takoj naj povem, da se mi obravnavani očitek ne zdi utemeljen, in sicer iz razlogov, ki jih je podrobno razložil generalni pravobranilec Léger v točkah od 46 do 63 zgoraj navedenih sklepnih predlogov in katerih bistvene vsebine bom v nadaljevanju le povzel.

47. Najprej naj spomnim, da je lahko v skladu z dobro znano sodno prakso Sodišča in zlasti v skladu z večkrat navedeno sodbo AETR izključna zunanja pristojnost Skupnosti – kadar ne izhaja iz samih določb – implicitno izpeljana „v vseh primerih, ko je bila notranja pristojnost že uporabljena za sprejetje ukrepov za uresničevanje skupnih politik".[18]

48. Po mnenju Sodišča namreč „vsakokrat, ko Skupnost za izvajanje skupne politike, določene s Pogodbo, sprejme [...] določbe v kakršni koli obliki, ki postavijo skupna pravila, države članice nimajo več pravice bodisi samostojno ali skupaj s tretjimi državami prevzemati obveznosti, ki *vplivajo* na ta pravila". To pa zato, ker „ima glede na postopno postavljanje teh skupnih pravil dejansko samo Skupnost možnost prevzeti in izvršiti, z učinkom za celotno področje uporabe pravnega reda Skupnosti, pogodbeno prevzete obveznosti do tretjih držav".[19]

49. Glede takšnega *vplivanja* je Sodišče večkrat in nazadnje v sodbah „odprt zračni prostor" pojasnilo, da ni podano le takrat, ko so mednarodne obveznosti, ki so jih samo-

18 — Glej mnenje 1/76 z dne 26. aprila 1977 (Recueil, str. 741, točka 4) in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji, točka 82.

19 — Zgoraj navedena sodba AETR, točke od 16 do 19. Moj poudarek.

stojno prevzele države članice, v protislovju z določbami Skupnosti, temveč tudi v primerih, kadar – in tudi zgolj iz tega razloga – „mednarodne obveznosti [držav članic] zadevajo področje uporabe skupnih pravil [...] ali področje, ki je v velikem delu pokrito s takimi pravili".[20]

50. Iz tega po mnenju Sodišča izhaja, da je Skupnost, „[č]e je [...] v svoje notranje zakonodajne akte vključila klavzule v zvezi z obravnavanjem državljanov tretjih držav ali je svoje institucije izrecno pooblastila za sklepanje pogodb s tretjimi državami, [...] pridobila izključno zunanjo pristojnost v obsegu, ki ustreza tem aktom".[21]

51. Vendar „[e]nako velja, tudi kadar ni izrecne klavzule, ki bi institucije Skupnosti pooblaščala za sklepanje pogodb s tretjimi državami, če je Skupnost izvedla popolno uskladitev na določenem področju, saj bi ohranitev neodvisnosti pri sklepanju pogodb s tretjimi državami lahko vplivala, v smislu zgoraj navedene sodbe AETR, na sprejeta skupna pravila [...]".[22]

52. Kar zadeva obravnavani primer, pa se strinjam z ugotovitvijo generalnega pravobranilca Légerja iz navedenih sklepnih predlogov in z ugovorom nemške vlade, da Uredba št. 3921/91 ne vsebuje nobene klavzule, ki bi opredeljevala položaj prevoznikov tretjih držav.

53. Kot sem namreč že razložil, so v tej uredbi določeni le pogoji, pod katerimi lahko prevozniki (Skupnosti), ki v tej državi nimajo sedeža, opravljajo prevoz blaga in potnikov po celinskih plovnih poteh države članice. Gre torej za določbe, ki se nanašajo le na prevoznike s sedežem v eni izmed držav članic, ki opravljajo prevoze s plovili v lasti fizične osebe s stalnim prebivališčem v državi članici in z državljanstvom držav članic ali pravne osebe, ki ima sedež poslovanja v državi članici in v kateri imajo večinski lastniški delež državljani države članice.

54. Iz tega izhaja, da dvostranski sporazumi, kakršni so ti, ki so predmet obravnavane zadeve in ki se nanašajo na položaj prevoznikov tretjih držav sopogodbenic, ne morejo vplivati na določbe Uredbe št. 3921/91 v smislu navedene sodne prakse Sodišča, saj se uredba nanaša le na prevoznike Skupnosti.

20 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji, točka 108. Glede podrobne obravnave pojma vplivanja napotujem na svoje sklepne predloge, predstavljene za zgoraj navedene sodbe „odprt zračni prostor" (sklepni predlogi v združenih zadevah z dne 31. januarja 2002, točka 63 in naslednje).

21 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji, točka 109.

22 — *Ibidem*, točka 110.

55. Poleg tega skladno s pojasnili Sodišča, podanimi v sodbah „odprt zračni prostor", ugotavljam, da že samo dejstvo, da zadevna uredba ne ureja položaja prevoznikov s sedežem v tretji državi, ki opravljajo dejavnost na območju Skupnosti, dokazuje, da uskladitev, predvidena z Uredbo, ni popolna.[23]

56. Ker torej za zadevno področje ni skupnih pravil, izvajanje katerih bi bilo lahko ogroženo zaradi morebitnih sporazumov, ki bi jih samostojno sklenile države članice, je treba šteti, da na tem področju Skupnost ni pridobila izključne zunanje pristojnosti v smislu sodbe AETR.

57. Posledično ravnanja, ki obsega pogajanje, sklenitev, ratifikacijo in uveljavitev dvostranskih sporazumov med Nemčijo na eni strani in Romunijo, Poljsko ter Ukrajino na drugi strani, ne moremo obravnavati kot kršitev izključne zunanje pristojnosti Skupnosti.

58. Zato Sodišču predlagam, naj glede prvega očitka ugotovi, da je neutemeljen.

23 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji, točka 119.

3. Drugi očitek

59. Z drugim očitkom Komisija očita Zvezni republiki Nemčiji, da ni spoštovala obveznosti, ki izhajajo iz člena 10 ES, ker je s tem, da je ratificirala in izvajala sporazume z Romunijo, Poljsko in Ukrajino, potem ko je Svet Komisijo pooblastil za pogajanja za sklenitev sporazuma v imenu Skupnosti, ogrozila izvajanje tega sklepa.

60. Po mnenju Komisije so namreč tako pogajanja kot poznejša sklenitev sporazuma s strani Skupnosti lahko ogroženi zaradi vmešavanja držav članic oziroma vplivanja njihovih enostranskih pobud. Na oslabitev pogajalskega položaja Skupnosti v odnosu do tretjih držav naj bi vplivalo zlasti neenotno nastopanje Skupnosti in držav članic.

61. Komisija je prav z namenom, da bi takšne posledice preprečila, na več držav članic, med drugim tudi na Nemčijo, naslovila dopis z dne 20. aprila 1993, s katerim jih je pozvala, naj se vzdržijo vseh pobud, ki bi lahko škodovale razvoju pogajanj, ki potekajo na ravni Skupnosti, in še posebej, naj se

odpovedo ratifikaciji že parafiranih ali podpisanih sporazumov in začetku novih pogajanj z državami Srednje in Vzhodne Evrope glede prevozov po celinskih plovnih poteh.

62. Komisija je v repliki dodala še, da naj bi Zvezna republika Nemčija kršila člen 10 ES tudi, kar zadeva sporazum s Češkoslovaško, glede na to, da je leta 1993 – torej po sprejetju sklepa Sveta – takšen sporazum „prenesla“[24] na Republiko Češko in na Slovaško.

63. Vendar naj takoj opozorim, da gre v tem primeru za nov tožbeni razlog, ki se razlikuje od tistih, navedenih v predhodnem postopku in v tožbi. Zato menim, da ni dopusten.

64. Nemška vlada v zvezi s tem očitkom zatrjuje predvsem, da državam članicam na podlagi samega sklepa Sveta o pooblastilu za začetek pogajanj ni mogoče naložiti, naj do nadaljnjega prekinejo vse postopke ali se vzdržijo novih pobud, saj bi morali posledično šteti, da je Skupnosti pridobila izključno zunanjo pristojnost, ne da bi bili za to izpolnjeni pogoji, opredeljeni v sodbah „odprt zračni prostor“.

65. Nemška vlada poleg tega trdi, da bi bilo v primeru, če bi sklep Sveta o pooblastilu za začetek pogajanj imel takšen učinek, če bi torej državam članicam prepovedoval sklepati dvostranske sporazume, dokler ne bi bil sklenjen morebitni sporazum na ravni Skupnosti, kršeno tudi načelo sorazmernosti. Institucije Skupnosti bi morale, namesto da državam članicam prepovedujejo ukrepanje, „s sprejetjem skupnih pravil urediti usklajeno nastopanje v odnosih s tretjimi državami ali [...] predpisati, kako naj države članice ravnajo v zunanjih odnosih“, kot je navedlo Sodišče v sodbah „odprt zračni prostor“.[25]

66. Dalje, tožena vlada zatrjuje, da sama ni mogla ravnati drugače, kot je, saj bi sicer – če spornih dvostranskih sporazumov ne bi sklenila – postopki za dostop romunskih, poljskih ter ukrajinskih prevoznikov do nemških celinskih plovnih poti (in obratno) ostali neurejeni, pravna praznina pa bi trajala do sklenitve – vse prej kot gotove – sporazuma na ravni Skupnosti.

67. Nemčija opozarja, da je prav z namenom, da bi preprečila kakršne koli za pobudo Skupnosti škodljive vplive, Komisiji zagotovila svoje popolno sodelovanje. V tem smislu: i) se je med pogajanji za sklenitev dvostranskih sporazumov posvetovala s Komisijo; ii) se je zavezala – in o tem obvestila sopogod-

24 — V nemškem izvirniku replike je uporabljen izraz „umgeschrieben“.

25 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji, točka 112.

benice –, da bo dvostranske sporazume odpovedala, takoj ko bo Skupnost sklenila svoj sporazum; iii) je v skladu z zahtevo Komisije rok za odpoved dvostranskih sporazumov skrajšala na šest mesecev.

68. Glede obravnavanega očitka ugotavljam predvsem, da je Komisija kritiko ravnanja Zvezne republike Nemčije tu oprla na drugačna izhodišča.

69. Njen predmet namreč ni več kršitev izključne zunanje pristojnosti Skupnosti, temveč kršitev člena 10 ES, saj naj bi ravnanje Nemčije ogrozilo izpolnjevanje nalog Skupnosti, to je uspešnost pogajanj, za katera je Svet pooblastil Komisijo.

70. Torej je mogoče sklepati, da v nasprotju s prepričanji (in ugovori) nemške vlade Komisija ni izhajala iz stališča, da je na podlagi pooblastila, ki ga je prejela, Skupnost pridobila izključno pristojnost.

71. Res je, kot bom razložil v nadaljevanju, da je obveznost lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz navedene določbe, državam članicam naložena ne glede na vrsto pristojnosti Skupnosti na določenem področju in torej tudi v primeru pristojnosti, ki je opredeljena kot izključna. Res pa je tudi, da bi Komisija, če bi menila, da je takšna pristojnost podana, Nemčiji na preprostejši način očitala nezakonitost ravnanja. Zatrjevala bi namreč lahko – kot je to storila v okviru prvega očitka – da je ravnanje nezakonito že zato, ker je Nemčija s spornimi sporazumi kršila pristojnost Skupnosti, ne da bi konkretno preverila, ali lahko to ravnanje kakor koli ogrozi izvajanje nalog, za katere je Skupnost pristojna.

72. Vendar, kot rečeno, Komisija te poti ni ubrala, in menim, da upravičeno. Strinjam se namreč, da v obravnavanem primeru izključna zunanja pristojnost Skupnosti ni podana.

73. Res je sicer, da je v skladu s sodno prakso Sodišča takšna pristojnost Skupnosti lahko izpeljana implicitno, in sicer tako v zgoraj navedenih okoliščinah (glej zgornjo točko 47 in naslednje), ko je bila notranja pristojnost že uporabljena za sprejetje ukrepov za uresničevanje skupnih politik, kot v primerih, ko je „sklenitev mednarodnega sporazuma [s strani Skupnosti] *nujna* za

uresničitev ciljev Pogodbe, ki jih ni mogoče doseči z uvedbo samostojnih pravil".[26]

74. Vendar lahko v teh primerih – iz razlogov, ki sem jih skušal pojasniti v sklepnih predlogih za sodbe „odprt zračni prostor" – zunanja pristojnost Skupnosti, čeprav „nujna", postane izključna le, če se dejansko izvršuje, saj bi lahko le v teh okoliščinah ravnanje držav članic, ki sprejmejo mednarodne obveznosti z istega področja, ogrozilo uresničevanje tistih ciljev Skupnosti, zaradi katerih je bilo treba skleniti mednarodni sporazum.[27] V nasprotnem primeru ostane pristojnost Skupnosti le potencialna in države članice obdržijo pravico neodvisno sprejemati mednarodne obveznosti z zadevnega področja, čeprav so ob tem dolžne spoštovati obveznost lojalnega sodelovanja z institucijami Skupnosti.[28]

75. Seveda pa so v obravnavanem primeru okoliščine bolj zapletene. Res je namreč, da Skupnost še ni sklenila nobenega sporazuma, iz katerega bi samodejno izhajala izključnost pristojnosti Skupnosti, vendar je res tudi, da je Svet sprejel sklep, s katerim je Komisijo pooblastil za pogajanja za sklenitev takšnega sporazuma. Zastavlja se torej vprašanje, ali je mogoče šteti, da je sprejetje tega sklepa dejanje, ki spada v okvir dejanskega izvrševanja pristojnosti Skupnosti, ki torej *samo po sebi* vzpostavlja izključnost pristojnosti, ali pa je nujen pogoj za izključnost šele v skladu s členom 300(2) ES dejansko sklenjen sporazum.

76. Vendar sem v zvezi s tem že opozoril, da Sodišče, ko je v mnenju 1/76 prvič opredelilo nastanek izključne pristojnosti v navedenih okoliščinah, ni navedlo le pogajanj, temveč *„sklenitev in uveljavitev* mednarodnega sporazuma",[29] takšno stališče pa je potrdilo tudi v pozneje sprejetih mnenjih.[30]

77. Po drugi strani naj poudarim, da so lahko pogajanja za sklenitev sporazuma na ravni Skupnosti dolgotrajna ali celo neuspešna. Pretirano bi torej bilo (ali – kot zatrjuje nemška vlada – v nasprotju z načelom sorazmernosti), če bi državam članicam prepovedali kakršno koli ukrepanje, dokler pogajanja ne bi bila zaključena, zlasti če so posegi potrebni, da bi se izognili pravnim prazninam.

26 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji, točka 83 (moj poudarek). Kot je znano, je bila pristojnost takšne vrste prvič priznana v zgoraj navedenem mnenju 1/76 (točki 3 in 4).

27 — Zgoraj navedeni sklepni predlogi, točka 49.

28 — *Ibidem*, točka 54 in opomba 26.

29 — Zgoraj navedeno mnenje 1/76, točka 4. Moj poudarek.

30 — V teh je poudarilo, da se – kadar je „sklenitev mednarodnega sporazuma nujna za uresničitev ciljev Pogodbe, ki jih ni mogoče doseči z uvedbo samostojnih pravil" – „zunanja pristojnost [...] lahko *izvaja*, ne da bi bilo potrebno predhodno sprejetje notranjega zakonskega akta, in *tako postane izključna pristojnost*" (mnenje 2/92 z dne 24. marca 1995, Recueil, str. I-521, točka 32; moj poudarek). Enako stališče je izraženo v mnenju 1/94 z dne 15. novembra 1994 (Recueil, str. I-5267, točka 85).

78. Menim torej, da nemška vlada upravičeno trdi, da v obravnavanem primeru pooblastilo za pogajanja ni zadostna podlaga za nastanek izključne zunanje pristojnosti Skupnosti, obenem pa to pojasnjuje tudi odločitev Komisije, da se v okviru tega očitka ne bo sklicevala nanjo, temveč da bo državi članici očitala le, da je s svojim ravnanjem v obdobju, ki je sledilo sklepu Sveta o pooblastilu, kršila člen 10 ES.

79. Pri tem naj še enkrat poudarim, da to ne pomeni, da se na to določbo ne bi bilo mogoče sklicevati tudi v primeru kršitve izključne pristojnosti. Kot namreč izhaja iz samega besedila te določbe in kot je opozoril tudi generalni pravobranilec Léger v sklepnih predlogih za sodbo Komisija proti Luksemburgu,[31] je obveznost lojalnega sodelovanja načelo, ki se splošno uporablja ne glede na vrsto vsakokrat upoštevne pristojnosti Skupnosti.[32] Vendar je jasno, da je takrat, kadar gre za izključno pristojnost, državi članici mogoče predvsem in neposredno očitati kršitev te pristojnosti (kot je to storila Komisija s prvim očitkom) ter da morebitno sklicevanje na člen 10 ES v okviru tega očitka le podpira glavnega. V okviru obravnavanega drugega očitka pa Komisija zatrjuje izključno kršitev navedene določbe.

80. Torej je treba v obravnavanem primeru le preučiti, ali lahko ravnanje Nemčije, ki je predmet zadevne tožbe (to je ratifikacija dvostranskih sporazumov, podpisanih pred sprejetjem sklepa Sveta), glede na določbo člena 10 ES dejansko ogrozi doseganje ciljev, opredeljenih v pooblastilu za poganjanja, ki jih zasleduje Skupnost.

81. Nobenega dvoma namreč ni, da je takšen akt – kot se je izrazilo Sodišče – „izhodiščna točka usklajene dejavnosti Skupnosti“,[33] namenjene uresničevanju cilja Pogodbe; v obravnavanem primeru pa je njegova tehtnost, saj ne gre le za predlog Komisije, temveč za pooblastilo, dano s sklepom Sveta, dejansko še večja. Obveznost držav, da se

31 — Razlika je v tem, da je Veliko vojvodstvo Luksemburg dvostranske sporazume tudi podpisalo in ne le ratificiralo po sprejetju sklepa Sveta (medtem ko jih je Zvezna republika Nemčija po tem datumu samo ratificirala, podpisala pa že prej). Poleg tega se Veliko vojvodstvo Luksemburg s Komisijo ni posvetovalo niti v fazi pred podpisom dvostranskih sporazumov.

32 — Generalni pravobranilec Léger se je v točkah 71 in 72 zgoraj navedenih sklepnih predlogov v zvezi s tem skliceval na sodbo z dne 5. maja 1981 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (804/79, Recueil, str. 1-1045, točka 28), v kateri je Sodišče odločilo v zvezi s področjem (ribištvo), ki je v izključni pristojnosti Skupnosti, vendar na način, ki po mojem mnenju upravičuje navedeni sklep. V sodbi je namreč pojasnjeno, da imajo „na podlagi člena 10 ES države članice dolžnost, da olajšajo izpolnjevanje nalog Skupnosti in da se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev Pogodbe. Ta določba državam članicam nalaga posebne dolžnosti ukrepanja ali njegove opustitve v okoliščinah, ko je Komisija, da bi zadostila nujnim zahtevam ohranjanja, Svetu predložila predloge, ki so – čeprav jih Svet ni sprejel – *izhodiščna točka usklajene dejavnosti Skupnosti*“ (moj poudarek).

33 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Združenemu kraljestvu, točka 28.

vzdržijo – kot je določeno v členu 10 ES – „vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev [...] pogodbe", torej nastane, ko se začne takšna „usklajena dejavnost".

82. Težko bi trdili, da ratifikacija dvostranskih sporazumov prav s področja, ki ga namerava s pogajanji in sklenitvijo sporazuma urediti Skupnost, ne spada med ukrepe, ki bi se jih morala država članica vzdržati.

83. Jasno je namreč, da lahko takšen ukrep omeji ali celo oslabi nameravano usklajeno dejavnost institucij Skupnosti in tem onemogoči, da bi nastopile kot nosilke skupnega stališča vseh držav članic, če država članica hkrati s sprejetjem takega ukrepa ne zagotovi, da bo sporazum sklenjen v skladu s skupnimi interesi in namerami ter odločitvami institucij Skupnosti. Še težje pa je zagotoviti, da se bo ureditev, določena z dvostranskim sporazumom države članice, ujemala z ureditvijo, ki jo namerava Skupnost opredeliti s skupnim sporazumom.

84. Menim torej, da spada ratifikacija dvostranskih sporazumov, ki jih je Nemčija sklenila za ureditev istega področja, na katero se nanaša pooblastilo Sveta za pogajanja, *sama po sebi* med tiste ukrepe, „ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev [...] pogodbe".

85. Vendar, kot sem že navedel, nemška vlada ugovarja, da je glede na to, da Skupnost ustreznega sporazuma še ni sklenila, zadevne dvostranske sporazume morala ratificirati, saj je nujno potrebovala predpise, ki bi jih lahko uporabljala za prevoznike tretjih držav.

86. V zvezi s tem pa naj opozorim, da morajo države članice, čeprav so podane okoliščine, na katere se sklicuje nemška vlada, na podlagi člena 10 ES ravnati v skladu z obveznostjo lojalnega sodelovanja, ki jim nalaga, naj storijo vse, kar je v njihovi moči, da sprejeti ukrepi ne bi ogrozili uspešnega izvrševanja pristojnosti Skupnosti.

87. Kot je namreč – sicer z drugačnim namenom – že pojasnilo Sodišče, „zahteva po enotnem mednarodnem predstavljanju Skupnosti" tudi v primerih deljene pristojnosti državam članicam nalaga dolžnost tesnega sodelovanja z institucijami Skupnosti tako med pogajanji in pri sklepanju kot pri izvrševanju prevzetih obveznosti.[34] Dalje, kot sem že poudaril v sklepnih predlogih za sodbe „odprt zračni prostor",[35] morajo države članice to dolžnost upoštevati tudi, kadar Skupnost iz notranjih ali zunanjih razlogov ne more neposredno skleniti sporazumov, potrebnih za dosego ciljev, ki si jih

34 — Mnenje 2/91 z dne 19. marca 1993 (Recueil, str. I-1061, točka 36).

35 — Točka 74.

je zastavila, in mora posledično to storiti „prek držav članic, ki delujejo usklajeno in v interesu Skupnosti".[36] To seveda velja tudi v okoliščinah, ko se je Skupnost celo že odločila, da bo neposredno posredovala za ureditev določenega sektorja.

88. Iz tega torej izhaja, da morajo države članice tudi v okoliščinah, na katere se sklicuje nemška vlada, to je kadar morajo ukrepati, da bi se izognile morebitnim težavam ali zamudam, nastalim pri izvrševanju pristojnosti Skupnosti, ukrepati na način, ki zagotavlja spoštovanje obveznosti lojalnega sodelovanja, in torej tako, da ne ogrozijo uresničevanja skupnih ciljev.

89. To pomeni zlasti, da morajo ukrepati v tesnem sodelovanju z institucijami Skupnosti in se skupaj z njimi dogovoriti o potrebnih pobudah. Kot je pojasnilo Sodišče, ima država članica, ki želi sprejeti ukrepe s področja, v urejanje katerega namerava poseči tudi Skupnost, vendar ta svoje pristojnosti še ni popolnoma uresničila, „dolžnost, da od Komisije pridobi soglasje in da se z njo posvetuje v vseh fazah postopka".[37]

36 — Zgoraj navedeno mnenje 2/91, točki 5 in 37.

37 — Sodba z dne 4. oktobra 1979 v zadevi Francija proti Združenemu kraljestvu (141/78, Recueil, str. 2923, točka 9).

90. Videti je, da se v obravnavanem primeru to ni zgodilo. Iz listin namreč izhaja, da Nemčija po sprejetju sklepa Sveta, s katerim je bila Komisija pooblaščena za pogajanja, ni izvedla nobenih posvetovanj s Komisijo.

91. Nemška vlada sicer zatrjuje, da je s Komisijo sodelovala (glej zgornjo točko 67), vendar so vsa posvetovanja potekala izključno v fazi pogajanja in podpisa sporazumov, to je v fazi, ki je bila zaključena, *preden* je Svet sprejel sklep o pooblastilu za pogajanja.

92. S sprejetjem tega sklepa pa se je bistveno spremenil pravni okvir, v katerega se umeščajo zadevni sporazumi, zato bi morala Nemčija pred njihovo ratifikacijo izpeljati novo fazo tesnejšega sodelovanja s Komisijo.

93. Ugovora Nemčije, da Komisija podpisu dvostranskih sporazumov v predhodni fazi ni nasprotovala, ni mogoče upoštevati. Že glede sporazumov z Romunijo in Poljsko nikakor ne moremo sklepati, da bi ju Komisija po sprejetju sklepa Sveta obravnavala enako kot pred tem. To še toliko bolj velja glede sporazuma z Ukrajino, saj je Nemčija dopis Komisije, s katerim jo je ta izrecno pozvala,

naj se odpove ratifikaciji vseh morebitnih sporazumov s področja, na katero se nanaša pooblastilo za pogajanja, prejela pred njegovo ratifikacijo.

96. A Nemčija ni storila ničesar od naštetega. Ravnala je celo nasprotno, saj je – namesto da bi ratifikacijo odložila ali da bi se prej posvetovala s Komisijo in počakala na njena morebitna navodila – sporazume samostojno ratificirala in s tem omogočila njihovo uveljavitev.

94. Če bi Nemčija po sprejetju sklepa Sveta spoštovala obveznost „tesnega sodelovanja" s Komisijo, bi ji lahko ta ustrezno in pravočasno predstavila stališča Skupnosti in ji dala potrebna navodila, s čimer bi zagotovila, da bo samostojni ukrep države članice, kljub medtem sprejetim mednarodnim obveznostim, usklajen ali da vsaj ne bo ogrozil skupnih ciljev.

97. Ugotavljam torej, da je Nemčija, ki je ratificirala zadevne sporazume, ne da bi v zvezi s tem na kakršen koli način sodelovala s Komisijo, ravnala v nasprotju s členom 10 ES in načeli, ki jih je Sodišče opredelilo glede obveznosti, ki izhajajo iz navedene določbe.

98. Zato Sodišču predlagam, naj ugotovi, da Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz člena 10 ES, in da je drugi očitek utemeljen.

95. Komisija bi lahko v tem smislu predlagala spremembe dvostranskih sporazumov, njihovo temeljno uskladitev z ureditvijo, ki jo je na podlagi smernic, opredeljenih v sklepu Sveta, nameravala vključiti v sporazum Skupnosti. Tudi če bi se strinjala, da je treba zadevne sporazume ohraniti iz razlogov, na katere opozarja Nemčija, to je zato, da bi se v obdobju do sklenitve sporazuma s strani Skupnosti izognili pravni praznini (glej zgornjo točko 66), bi lahko Komisija zahtevala spremembe teh sporazumov, katerih namen bi bil na primer pojasnitev njihove začasne veljave, ki bo samodejno prenehala, takoj ko bo sprejet sporazum na ravni Skupnosti.

4. Tretji očitek

99. Nazadnje Komisija zatrjuje, da so dvostranski sporazumi z Madžarsko, Češkoslovaško, Romunijo, Poljsko in Ukrajino nezdružljivi z Uredbo št. 1356/96.

100. Razlog za nezdružljivost naj bi bil predvsem ta, da so bile v zadevnih sporazumih tudi po sprejetju navedene uredbe ohranjene določbe, ki predvidevajo možnost, da se na podlagi dovoljenj, ki jih izdajo nemški organi, z ladjami, registriranimi v tretjih državah, opravljajo storitve prevoza po celinskih plovnih poteh med Nemčijo in drugimi državami članicami Skupnosti (člen 5 sporazumov).

101. Zvezna republika Nemčija naj bi si namreč s tem pridržala pravico, da prevoznikom, ki ne izpolnjujejo pogojev, določeneih z Uredbo št. 1356/96 (glej zgornjo točko 15 in spodnjo točko 104), enostransko podeli pravico dostopa do celinskih plovnih poti znotraj Skupnosti. Po mnenju Komisije je Nemčija s tem kršila sistem, ki ga vzpostavlja Uredba, saj madžarski, češki, slovaški, poljski, romunski in ukrajinski prevozniki – ki so lahko na podlagi dvostranskih sporazumov pridobili dovoljenje za opravljanje prevozov med Nemčijo in drugimi državami članicami Skupnosti – v zadevnem obdobju niso izpolnjevali z Uredbo določenih pogojev.

102. Menim, da tudi ta očitek ni utemeljen, in sicer iz razlogov, ki sta jih navedla nemška vlada in generalni pravobranilec Léger v zgoraj navedenih sklepnih predlogih.[38]

103. Najprej je treba spomniti, da je osnovni namen Uredbe št. 1356/96 zagotoviti svobodo opravljanja storitev na področju prevoza blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami z odpravo morebitnih omejitev, ki jih ima izvajalec storitev zaradi državljanstva ali sedeža.

104. V členih 1 in 2 navedene uredbe je določeno, da mora biti svobodno opravljanje storitev prevoza po celinskih plovnih poteh med državami članicami omogočeno vsem prevoznikom, ki: i) imajo sedež v državi članici v skladu z zakonodajo te države članice in pravico v tej državi članici opravljati mednarodni prevoz blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh; ii) uporabljajo za te prevozne dejavnosti plovila za plovbo po celinskih vodah, registrirana v državi članici, ali, če te registracije ni, imajo potrdilo o članstvu od mornarice države članice; iii) izpolnjujejo pogoje, določene v členu 2 Uredbe št. 3921/91, to je: uporabljajo plovila, katerih lastnik ali lastniki so fizične osebe s stalnim prebivališčem v državi članici in državljanstvom držav članic ali pravne osebe, ki imajo sedež poslovanja v državi članici in v katerih imajo večinski lastniški delež državljani držav članice.

38 — Zgoraj navedeni sklepni predlogi, točke od 82 do 91.

105. Uvedbe opisane ureditve svobodnega opravljanja storitev prevoza po celinskih plovnih poteh med državami članicami Skupnosti ne gre razumeti v smislu, da prepoveduje kakršno koli opravljanje storitev prevoza med državami članicami Skupnosti z ladjami, registriranimi v tretjih državah. Res je sicer, kot opozarja Komisija, da je mogoče za Uredbo št. 1356/96 šteti, da je zasnovana kot instrument, ki ureja posebne ugodnosti Skupnosti na področju prevozov po celinskih plovnih poteh znotraj ozemlja Skupnosti. Vendar menim, da se ta ugodnost, to je uvedba režima prostega opravljanja storitev v korist prevoznikov, nanaša le na prevoznike, tesno povezane z državo članico. Nič v tej uredbi pa ne kaže na to, da bi bila njen predmet ali učinek tudi splošna prepoved opravljanja storitev prevoza med državami članicami Skupnosti z ladjami, registriranimi v tretjih državah.

106. Po drugi strani zadevni dvostranski sporazumi ne uvajajo sistema prostega opravljanja storitev v korist prevoznikov, ki te storitve opravljajo z ladjami, registriranimi v tretjih državah pogodbenicah, temveč se omejujejo na to, da za navedene prevoznike predvidevajo možnost opravljanja prevoznih storitev med Nemčijo in drugimi državami članicami Skupnosti na podlagi dovoljenja, ki ga izdajo nemški organi. Tak režim torej ne vzpostavlja prostega opravljanja storitev prevoza blaga ali potnikov po celinskih plovnih poteh med državami članicami Skupnosti za madžarske, češke, slovaške, poljske in ukrajinske prevoznike.

107. Ker se vrsta režima, ki ga vzpostavljajo zadevni dvostranski sporazumi, razlikuje od ureditve, ki izhaja iz Uredbe št. 1356/96, menim, da Komisija nemški vladi neupravičeno očita, da je spremenila lastnost in obseg pravil v zvezi s prostim opravljanjem storitev prevoza po celinskih plovnih poteh znotraj Skupnosti, določenih v navedeni uredbi.

108. Glede na zgornje ugotovitve torej menim, da Komisija ni uspela dokazati, da so sporazumi, ki jih je Zvezna republika Nemčija sklenila z Madžarsko, Češkoslovaško, Romunijo, Poljsko in Ukrajino, nezdružljivi z Uredbo št. 1356/96.

109. Zato Sodišču predlagam, naj ugotovi, da je tudi tretji očitek neutemeljen.

V – Stroški

110. V skladu s členom 69(3) Poslovnika lahko Sodišče odloči, da se stroški delijo ali

da vsaka stranka nosi svoje stroške, kadar vsaka stranka uspe samo deloma. Ker Sodišču predlagam, naj tožbi Komisije ugodi le delno, menim, da bi morala vsaka stranka nositi svoje stroške.

VI – Predlog

111. Glede na zgoraj navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Zvezna republika Nemčija s tem, da je samostojno ratificirala in uveljavila dvostranske sporazume glede prevozov po celinskih plovnih poteh z Romunijo, Poljsko in Ukrajino po sprejetju sklepa Sveta z dne 7. decembra 1992 o začetku pogajanj med Skupnostjo in tretjimi državami v zvezi z določbami za ureditev prevozov blaga in potnikov po celinskih plovnih poteh med Skupnostjo in tretjimi državami, ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz člena 10 ES.

2. V preostalem delu se tožba zavrne.

3. Komisija Evropskih skupnosti in Zvezna republika Nemčija nosita vsaka svoje stroške.