SODBA SODIŠČA (tretji senat)
z dne 9. marca 2006*

V zadevi C-371/03,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Oberlandesgericht Köln (Nemčija) z odločbo z dne 21. avgusta 2003, ki je prispela na Sodišče 1. septembra 2003, v postopku

Siegfried Aulinger

proti

Zvezni republiki Nemčiji,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas, predsednik senata, J. Malenovský, J.-P. Puissochet (poročevalec), S. von Bahr in U. Lõhmus, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: F. G. Jacobs,
sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. oktobra 2005,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za S. Aulingerja R. Karpenstein, odvetnik,

— za Zvezno republiko Nemčijo A. Frieser, odvetnik,

— za nemško vlado W. D. Plessing, nato A. Tiemann in C. Schulze-Bahr, zastopnici, skupaj z A. Frieserom, odvetnikom,

— za Komisijo Evropskih skupnosti G. zur Hausen, nato F. Hoffmeister, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. novembra 2005

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe Sveta (EGS) št. 1432/92 z dne 1. junija 1992 o prepovedi trgovine med Evropsko gospodarsko skupnostjo in republikama Srbijo in Črno goro (UL L 151, str. 4).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med S. Aulingerjem in Zvezno republiko Nemčijo, ki je od njega, in sicer po njegovem mnenju na podlagi napačne razlage Uredbe št. 1432/92, zahtevala, naj prekine dejavnosti avtobusnega prevoznika za osebe, ki so v Srbiji in Črni gori.

Pravni okvir

3 V okviru spopadov, ki so spremljali nastanek samostojnosti več republik nekdanje Zvezne republike Jugoslavije, in še zlasti spopadov v Bosni in Hercegovini leta 1992, je Varnostni svet Združenih narodov na podlagi poglavja VII Ustanovne listine Združenih narodov 30. maja 1992 sprejel Resolucijo št. 757 (1992) o vzpostavitvi ekonomskega embarga proti Zvezni republiki Jugoslaviji (Srbiji in Črni gori). Ta embargo je zajemal predvsem trgovino z osnovnimi proizvodi in blagom.

4 Odstavka 5 in 7 Resolucije št. 757 (1992) določata:

„5. […] nobena država ne sme omogočiti oblastem Zvezne republike Jugoslavije (Srbije in Črne gore) ali nobenim trgovinskim, industrijskim ali javnim oskrbovalnim podjetjem v Zvezni republiki Jugoslaviji (Srbiji in Črni gori) dostopa do nobenih sredstev ali drugih finančnih ali gospodarskih virov in mora preprečiti svojim fizičnim in pravnim osebam in vsem osebam na svojem ozemlju, da bi z njihovega ozemlja odvedla ali drugače omogočila tem oblastem ali kateremu koli takemu podjetju dostop do teh sredstev ali virov; preprečiti mora tudi nakazila katerih koli drugih sredstev osebam ali institucijam v Zvezni republiki Jugoslaviji (Srbiji in Črni gori), razen plačil, ki so izključno namenjena za zdravstvene ali humanitarne namene in hrano;

[…]

7. […] morajo vse države:

a) odbiti dovoljenje vsakemu letalu, da vzleti z njihovega ozemlja, na njem pristane ali ga preleti, če je njegov cilj pristanek na ozemlju Zvezne republike Jugoslavije (Srbije in Črne gore) ali če je tam vzletelo, razen če je tak polet za humanitarne ali druge namene v skladu s tozadevnimi resolucijami

Varnostnega sveta posebej odobril Komite, ki je bil ustanovljen z Resolucijo št. 724 (1991);

[…]“

5 Evropska gospodarska skupnost in njene države članice so uporabile instrument Skupnosti za zagotovitev, da se v Skupnosti enotno izvajajo nekateri ukrepi iz Resolucije 757/1992. Tako je Svet Evropskih skupnosti sprejel Uredbo št. 1432/92.

6 Člen 1 te določa:

„Od 31. maja 1992 so prepovedani:

a) uvoz v Skupnost vseh osnovnih proizvodov s poreklom ali poslanih iz republik Srbije in Črne gore;

b) izvoz v republiki Srbijo in Črno goro vseh osnovnih proizvodov s poreklom ali poslanih iz Skupnosti;

c) vsakršna dejavnosti, ki ima za cilj ali učinek neposredno ali posredno spodbujati dejanja iz točk a in b;

d) opravljanje nefinančnih storitev, ki imajo za cilj ali učinek neposredno ali posredno spodbujati gospodarstvo republik Srbije in Črne gore, zlasti nefinančne storitve, namenjene:

i) kakršni koli gospodarski dejavnosti, ki se izvaja v republikah Srbiji in Črni gori ali od tam,

ali

ii) naslednjim osebam:

— fizični osebi, ki je v republiki Srbiji ali Črni gori,

— pravni osebi, ustanovljeni kot družba ali drugače ustanovljeni po pravni ureditvi republik Srbije in Črne gore,

— vsakemu telesu, ki opravlja gospodarsko dejavnost (bodisi v republikah Srbiji in Črni gori ali ne) pod nadzorom oseb, ki stalno prebivajo v republikah Srbiji in Črni gori, ali teles, ustanovljenih kot družba ali drugače ustanovljenih po pravni ureditvi teh republik.

Pogoji za prepoved zračnega prevoza so opredeljeni [v prilogi].“

7 Člen 5 iste uredbe določa:

„Ta uredba se uporablja na celotnem ozemlju Skupnosti, vključno z njenim zračnim prostorom in na vseh letalih ali plovilih, ki so v pristojnosti držav članic, in za – kjer koli so – državljane države članice in za vse subjekte, ustanovljene kot družba ali drugače ustanovljene po pravni ureditvi države članice.“

Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

8 S. Aulinger je avtobusni prevoznik s sedežem v Nemčiji. Med embargom proti republikama Srbiji in Črni gori je v okolico območja embarga ali iz nje prevažal delavce migrante, predvsem Srbe in Črnogorce, ki so potovali proti Srbiji in Črni gori ali so se od tam vračali. Največkrat je deloval kot podizvajalec potovalne agencije, prav tako s sedežem v Nemčiji, ki je organizirala celotno potovanje od kraja odhoda do kraja prihoda, ki sta bila prvi na nemškem ozemlju in drugi na ozemlju republik pod embargom in obratno, pri čemer se je za dele potovanja v teh republikah obrnila na avtobusne prevoznike s sedežem v teh republikah. Agencija je

za te tako imenovane „prevoze v delih“ (v nadaljevanju: prevozi v delih) potnikom izdala posebne vozovnice.

9 Leta 1993 je S. Aulinger po kazenskem pregonu zaradi kršitve Uredbe št. 1432/92 tako rekoč prenehal sodelovati v teh prevozih v delih.

10 Kazenski postopek proti S. Aulingerju pa je bil vendarle ustavljen potem, ko je Bundesgerichtshof s sodbo z dne 21. aprila 1995 presodilo, da Resolucija 757 (1992) ni prepovedovala prevoza oseb proti območju embarga in na to območje, in je menilo, da ni treba odločati o vprašanju, ali je Uredba št. 1432/92 določala tako prepoved, saj nacionalni postopki, potrebni za kazensko sankcioniranje kršitev omenjene uredbe, niso potekali.

11 S. Aulinger je zahteval odškodnino za škodo, ki naj bi jo utrpel. Po eni strani je prejel odškodnino za kazenski pregon, ki je potekal proti njemu. Po drugi strani je od Zvezne republike Nemčije zahteval 500.000 nemških mark za odškodnino za izgubo svojega glavnega vira prihodkov, ki je nastala zaradi tako rekoč popolne prekinitve njegovih dejavnosti prevoza v delih iz okolice območja embarga ali vanjo. V podporo svojemu zahtevku je zatrjeval, da Uredba št. 1432/92 ni prepovedovala teh dejavnosti. V zvezi s tem je poudaril, da niti Komisija Evropskih skupnosti ni menila, da je bil tak prevoz prepovedan, in da bi se nemški organi pred sprejetjem stališča glede tega vprašanja, pomembnega za veliko avtobusnih prevoznikov, morali posvetovali z državami članicami. Druge države članice naj bi se strinjale presojo Komisije.

12 Zvezna republika Nemčija je zatrjevala, da je bil namen prevoza v delih obiti prepoved direktnega prevoza oseb na območje embarga in da je bila taka vrsta prevoza posledično prepovedana z Uredbo št. 1432/92. Zvezna republika Nemčija je menila, da je njeno razlago Uredbe v vsakem primeru mogoče utemeljiti, in je iz tega zaključila, da malomarnost, ki jo člen 839 civilnega zakonika (Bürgerliches Gesetzbuch) zahteva za vzpostavitev odgovornosti države, ni bila podana. Dodala je, da se ni bila dolžna posvetovati z drugimi državami članicami in/ali Komisijo, saj sta razlaga in uporaba prava Skupnosti načeloma v pristojnosti držav članic. Vseeno naj bi usklajevanje med državami članicami potekalo v okviru odborov (ali zunaj njih) na sestankih s Komisijo.

13 Landgericht, ki je odločalo v sporu, je pritrdilo Zvezni republiki Nemčiji. Svojo odločitev je utemeljilo predvsem na njeni trditvi, da ji ni mogoče očitati nobene malomarnosti, ki bi vzpostavljala njeno odgovornost na podlagi člena 839 civilnega zakonika.

14 Oberlandesgericht Köln, ki je odločalo o pritožbi S. Aulingerja, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je člen 1(d) [Uredbe št. 1432/92] treba razlagati tako, da je komercialni prevoz oseb na območje embarga ali s tega območja, ki poteka kot tako imenovani prevoz „v delih“, dovoljen ali prepovedan?

Prevoz v delih pomeni prevoz oseb na območje embarga ali s tega območja, ki poteka s sodelovanjem med podjetjem s sedežem v državi članici Skupnosti in podjetjem s sedežem na območju embarga, pri čemer prvo prevzame prevoz do

okolice območja embarga, drugo pa prevoz s tega kraja na območje embarga (ob tem potniki zamenjajo vozilo).

2. Če Sodišče prizna zakonitost prevoza v delih: ali se je država članica na podlagi člena 10 ES ali člena 297 ES ali na podlagi drugih določb prava Skupnosti dolžna posvetovati z drugimi državami članicami ali Komisijo, preden sprejme nacionalne ukrepe, ki temeljijo na zatrjevani nezakonitosti prevoza v delih?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

Stališča, predložena Sodišču

15 S. Aulinger meni, da je treba razlikovati med vprašanjem, ali je bil prevoz v delih na območje embarga ali s tega območja prepovedan, in vprašanjem, ali je bila delna storitev, ki je prispevala k temu prevozu in kakršno je opravil sam, prav tako prepovedana. Poudarja, da ni organiziral prevoza v delih, ampak da je za potovalno agencijo opravil samo storitev na ozemljih, ki niso bila pod embargom.

16 V zvezi s tem podaja primere, ki naj bi po njegovem mnenju dokazovali, da ni mogoče, da bi Uredba št. 1432/92 prepovedovala take dajatve, kot je bila njegova, saj bi v tem primeru prišlo do nesmisla, da bi bilo vsako dejanje, ki bi prispevalo k izvedbi prevoza v delih, prepovedano. Tako naj bi embargo kršili oseba, ki je potnikom prodala posebne vozovnice, sami potniki, ki so prispevali s plačilom potovanja, ali uslužbenec pri bencinski črpalki, ki je napolnil rezervoar avtobusa. Dodaja, da je embargo gospodarske narave in da nima za cilj prepovedati potovanja in prevoz oseb.

17 Po mnenju S. Aulingerja je treba enako sklepati glede celotnega prevoza v delih. Vprašanje, ali ga člen 1(d) Uredbe št. 1432/92 prepoveduje, je treba presojati na podlagi Resolucije 757 (1992). Odstavek 5 le-te pa naj bi se omejil na to, da se oblastem ali nobenemu podjetju s sedežem v Zvezni republiki Jugoslaviji ne sme omogočiti dostopa do sredstev ali nobenih drugih gospodarskih virov. Pojem „gospodarski vir“ naj bi sicer res zajel storitve zgoraj navedenih subjektov, vendar se dejstva, da so bili potniki pripeljani do kraja, kjer so jih prevzela srbska in črnogorska prevozna podjetja, ne bi smelo šteti za opravljanje storitev tem podjetjem in posledično kot omogočanje dostopa do gospodarskih virov v njihovo korist. Prejemniki obravnavanih storitev naj bi bili izključno potniki.

18 Po mnenju S. Aulingerja Uredba št. 1432/92 ni imela namena določiti nobene dodatne sankcije glede na sankcije iz Resolucije št. 757 (1992). Njen edini cilj naj bi bil v celotni Skupnosti zagotoviti enotno izvedbo sankcij, ki jih je določil Varnostni svet Združenih narodov. S. Aulinger svoje trditve utemeljuje na deseti uvodni izjavi te uredbe in na sodbi z dne 14. januarja 1997 v zadevi Centro-Com (C-124/95, Recueil, str. I-81). Po njegovem mnenju naj Uredba ne bi mogla samostojno prepovedati prevoza oseb do kraja, kjer jih v okviru prevoza v delih prevzamejo srbski ali črnogorski avtobusni prevozniki.

19 Zvezna republika Nemčija, nemška vlada in Komisija se najprej sklicujejo na besedilo člena 1(d) Uredbe št. 1432/92. Zatrjujejo, da je komercialni prevoz oseb „storitev“ v smislu te določbe. Dejstvo, ali je ta storitev opravljena z direktnim prevozom ali s prevozom v delih, ne spremeni ničesar. Zvezna republika Nemčija poudarja, da besede, uporabljene v obravnavani določbi, dokazujejo široko področje uporabe prepovedi, ki jo ta določba določa. Natančneje, prevozi, opravljeni kot prevozi v delih, naj bi imeli za učinek spodbujati, vsaj posredno, gospodarstvo republik Srbije in Črne gore.

20 Zvezna republika Nemčija in Komisija tako izhajata iz načela, da je direktni prevoz z območja embarga ali na to območje kršil embargo, saj naj bi ta prevoz imel za učinek, da so bila vozila Skupnosti na voljo gospodarstvu republik pod embargom in da se je tam omogočil uvoz deviz po prepeljanih osebah. Menita, da bi enaka presoja morala veljati za prevoz v delih. Po mnenju nemške vlade in Komisije bi bila edina upoštevna izjema nekomercialno potovanje z osebnim vozilom, sprejemljivo iz humanitarnih razlogov, ker se v tem primeru ne bi opravljale „storitve“ v smislu člena 1(d) Uredbe št. 1432/92.

21 Zvezna republika Nemčija in nemška vlada dodajata, da duh in namen Uredbe št. 1432/92 potrjujeta zgoraj povzeto dobesedno razlago.

22 Nemška vlada se sklicuje tudi na Uredbo Sveta (EGS) št. 990/93 z dne 26. aprila 1993 o trgovini med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Zvezno republiko Jugoslavijo (Srbijo in Črno goro) (UL L 102, str. 14), ki je nadomestila Uredbo št. 1432/92.

23 Ugotavlja, da člen 1(e) Uredbe št. 990/93 določa prepoved opravljanja nefinančnih storitev, člen 2 te uredbe pa določa odstopanja, pri čemer se ta nanašajo zlasti na tranzitni prevoz na ozemlju Zvezne republike Jugoslavije in na vstop v njene teritorialne vode. Po mnenju nemške vlade bi ta odstopanja izgubila smisel, če prevozi, ki bi za kraj odhoda ali prihoda imeli območje pod embargom, ne bi bili prepovedani. Ta uredba naj bi tako potrjevala njeno razlago Uredbe št. 1432/92.

24 Zvezna republika Nemčija zatrjuje, da vprašanje, ali Resolucija št. 757 (1992) sama prepoveduje prevoz v delih, ni pomembno, saj je normodajalec Skupnosti glede na zemljepisno bližino Skupnosti in območja embarga lahko po potrebi določil strožji embargo. Razlaga Uredbe št. 1432/92 bi tako morala biti samostojna, kar z enako obrazložitvijo trdi Komisija.

25 Zvezna republika Nemčija in nemška vlada poleg tega zatrjujeta, da iz obveznosti zagotovitve polnega učinka Uredbe št. 1432/92 izhaja, da je treba šteti, da naj bi prepovedovala prevoz v delih. Zvezna republika Nemčija meni, da bi se v nasprotnem primeru določbam te uredbe zlahka izognilo, pri čemer bi se podpiralo sodelovanje s podjetji (avtobusnih prevoznikov) v Srbiji ali v Črni gori. Nemška vlada se sklicuje zlasti na sodbo z dne 30. julija 1996 v zadevi Bosphorus (C-84/95, Recueil, str. I-3953, točki 3 in 18).

26 Zvezna republika Nemčija nazadnje zatrjuje, sklicujoč se pri tem na isto sodbo, da prepoved prevoza v delih ni bila v nasprotju s temeljnimi pravicami obravnavanih podjetij.

27 Komisije pa meni, da če bi bil prevoz zagotovljen samo do meje območja embarga, ne da bi bil predviden nadaljnji prevoz potnikov na to območje, ne bi bilo mogoče dokazati, da je tako dejanje imelo za učinek spodbujati gospodarstvi Srbije in Črne gore. V tem primeru ti dve ne bi imeli koristi od prevoznih sredstev Skupnosti in to dejanje ne bi samo po sebi pripeljalo do prevoza obravnavanih oseb v Srbiji in v Črno goro.

28 Komisija priznava, da dejstvo, da se te osebe prepelje do meje, tem osebam omogoča, da gredo potem, z lastnimi sredstvi, na območje embarga, in da devize, ki jih s seboj prenašajo, krepijo gospodarstvo območja embarga, vendar meni, da je ta razlaga embarga preširoka. Storitev prevoznika „Skupnosti" naj bi bila zgolj predhodno dejanje, krepitev gospodarstva republik pod embargom pa naj bi povzročili sami potniki in ne prevozniki, ki so jih pripeljali do bližine območja embarga.

29 Komisija dodaja, da mora v okviru takega resničnega prevoza v delih, kot je v zadevi v glavni stvari, predložitveno sodišče ugotoviti, kdo je opravil prepovedano storitev. Predložitveno sodišče bi tako moralo določiti, koliko je tak podizvajalec, kot je S. Aulinger, ki je sodeloval pri opravljanju prevoza v delih, pri čemer glede na okoliščine primera ni neposredno odgovoren za njegovo načrtovanje in potek, kršil člen 1(d) Uredbe št. 1432/92.

Odgovor Sodišča

30 Deseta uvodna izjava Uredbe št. 1432/92 določa, da ima ta za cilj zlasti zagotoviti enotno izvedbo v celotni Skupnosti nekaterih ukrepov Resolucije 757 (1992). Zato je pri razlagi navedene uredbe treba upoštevati besedilo in cilj te resolucije (glej v tem

smislu zgoraj navedeno sodbo Bosphorus, točki 13 in 14). Zato se Uredbe št. 1432/92 ne sme razlagi v nasprotju z določbami Resolucije 757 (1992).

31 Nobena določba Uredbe št. 1432/92 in niti Resolucije 757 (1992) pa ne prepoveduje gibanja oseb med državami članicami Skupnosti in republikama Srbijo in Črno goro.

32 Vendar nemška vlada in Komisija pravilno navajata, da člen 1(d) Uredbe št. 1432/92 prepoveduje direktni komercialni prevoz oseb med krajem na ozemlju držav članic in krajem v Srbiji ali v Črni gori, ki ga opravi prevoznik s sedežem v eni od držav članic. Tako opravljanje nefinančnih storitev namreč sodi pod to določbo, če deloma ustreza „gospodarski dejavnosti, ki poteka v republikah Srbiji in Črni gori“ in deloma opravljanju storitev za „fizičn[e] oseb[e], ki so v republikah Srbiji in Črni gori“, ki sta kot primera prepovedanega opravljanja nefinančnih storitev izrecno navedena v točki 1(d) Uredbe št. 1432/92.

33 Enaka pa mora biti presoja opravljanja storitev prevoza, ki poteka med istima krajema odhoda in prihoda in ki je organiziran s sodelovanjem med podjetjem s sedežem v državi članici in podjetjem s sedežem na območju embarga, pri čemer prvo prevzame prevoz do okolice meje območja embarga ali od tam, drugo pa prevoz od te točke na območje embarga ali od tam do te točke (ob tem potniki zamenjajo vozilo). V zvezi s tem ni pomembno, ali storitev zaporedoma opravi več različnih prevoznikov ali podizvajalcev.

34 Ob drugačni razlagi bi bil polni učinek Uredbe št. 1432/92 zlahka izničen z dogovori o sodelovanju, sklenjenimi med podjetji Skupnosti in srbskimi ali črnogorskimi podjetji.

35 Zato je avtobusni prevoznik, ki je med veljavnostjo Uredbe št. 1432/92 sodeloval, čeprav kot podizvajalec, pri prevozu v delih oseb med ozemljem države članice Skupnosti in ozemljem republik Srbije in Črne gore, kršil določbe te uredbe. Nasprotno pa je lahko nadaljeval komercialno opravljanje storitev prevoza oseb do bližine območja embarga, če ta storitev ni bila del prevoza v delih.

36 Na prvo vprašaje je tako treba odgovoriti, da je treba člen 1(d) Uredbe št. 1432/92 razlagati tako, da je bil komercialni prevoz oseb v Srbijo in Črno goro ali od tam, ki je potekal v obliki prevoza v delih, prepovedan. „Prevoz v delih“ pomeni prevoz oseb na območje embarga ali s tega območja, ki poteka s sodelovanjem med podjetjem s sedežem v državi članici in podjetjem s sedežem na območju embarga, pri čemer prvo prevzame prevoz do okolice območja embarga, drugo pa prevoz s tega kraja na območje embarga (pri čemer potniki zamenjajo vozilo).

Drugo vprašanje

37 Glede na odgovor na prvo vprašanje na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

38 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 1(d) Uredbe Sveta (EGS) št. 1432/92 z dne 1. junija 1992 o prepovedi trgovine med Evropsko gospodarsko skupnostjo in republikama Srbijo in Črno goro je treba razlagati tako, da je bil komercialni prevoz oseb v Srbijo in Črno goro ali od tam, ki je potekal v obliki prevoza v delih, prepovedan.

„Prevoz v delih“ pomeni prevoz oseb na območje embarga ali s tega območja, ki poteka s sodelovanjem med podjetjem s sedežem v državi članici Skupnosti in podjetjem s sedežem na območju embarga, pri čemer prvo prevzame prevoz do okolice območja embarga, drugo pa prevoz s tega kraja na območje embarga (ob tem potniki zamenjajo vozilo).

Podpisi