

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

14 päivänä heinäkuuta 2005 *

Asiassa C-433/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 10.10.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. Schmidt, W. Wils ja A. Manville,
prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaa

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään W.-D. Plessing, avustajanaan Rechtsanwalt
G. Schohe,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), C. Gulmann, J. Makarczyk ja P. Kūris,

julkisasiamies: A. Tizzano,

kirjaaja: R. Grass,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.3.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole jäljempänä a kohdassa tarkoitettujen sopimusten osalta noudattanut EY 10 artiklan ja muita kuin jäsenvaltiosta olevia liikenteenharjoittajia koskevista edellytyksistä saada harjoittaa siellä sisävesiväylien henkilö- ja tavaraliikennettä 16 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3921/91 (EYVL L 373, s. 1) ja jäljempänä b kohdassa mainittujen sopimusten osalta jäsenvaltioiden väliseen sisävesiväylien tavara- ja matkustajaliikenteeseen sovellettavista yhteisistä säännöistä palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamiseksi tällaisessa liikenteessä 8 päivänä heinäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1356/96 (EYVL L 175, s. 7) mukaisia velvoitteitaan, koska se on

a) itsenäisesti neuvotellut, tehnyt, ratifioinut ja pannut täytäntöön

— Saksan liittotasavallan hallituksen ja Romanian hallituksen välisen sisävesiliikennettä koskevan sopimuksen, joka allekirjoitettiin Bonnissa 22.10.1991 (BGBl. 1993 II, s. 770; jäljempänä Romanian kanssa tehty sopimus)

— Saksan liittotasavallan hallituksen ja Puolan tasavallan hallituksen välisen sisävesiliikennettä koskevan sopimuksen, joka allekirjoitettiin Varsovassa 8.11.1991 (BGBl. 1993 II, s. 779; jäljempänä Puolan kanssa tehty sopimus) ja

— Saksan liittotasavallan hallituksen ja Ukrainan hallituksen välisen sisävesiliikennettä koskevan sopimuksen, joka allekirjoitettiin Bonnissa 14.7.1992 (BGBl. 1994 II, s. 258; jäljempänä Ukrainan kanssa tehty sopimus) ja

b) koska se on kieltäytynyt irtisanomasta Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa tehtyjä sopimuksia sekä

— Saksan liittotasavallan hallituksen ja Tšekkoslovakian sosialistisen tasavallan hallituksen sisävesiliikenteestä tekemää sopimusta, joka allekirjoitettiin Prahassa 26.1.1988 (BGBl. 1989 II, s. 1035; jäljempänä Tšekkoslovakian kanssa tehty sopimus) ja

— Saksan liittotasavallan hallituksen ja Unkarin kansantasavallan hallituksen sisävesiliikenteestä tekemää sopimusta, joka allekirjoitettiin Budapestissa 15.1.1988 (BGBl. 1989 II, s. 1026; jäljempänä Unkarin kanssa tehty sopimus).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

EY:n perustamissopimuksen määräykset

- 2 EY 10 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Ne helpottavat yhteisön päämäärän toteuttamista.

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

3 EY 70 artiklassa määrätään, että liikennettä koskevissa kysymyksissä jäsenvaltiot toteuttavat tämän sopimuksen tavoitteita yhteisellä politiikalla.

4 EY 71 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto, 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, 70 artiklan täytäntöön panemiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen:

- a) antaa yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta,
- b) vahvistaa ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä,
- c) toteuttaa toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi,
- d) antaa muut aiheelliset säännökset.”

5 Neuvosto antoi asetukset N:o 3921/91 ja N:o 1356/96 viimeksi mainitun määräyksen perusteella.

Asetus N:o 3921/91

- 6 Asetuksella N:o 3921/91 pyritään sen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan siihen, että muille kuin jäsenvaltiosta oleville liikenteenharjoittajille olisi myönnettävä lupa harjoittaa kansallista sisävesiväylien tavara- tai henkilöliikennettä samoilla edellytyksillä, jotka kyseinen jäsenvaltio asettaa omille liikenteenharjoittajilleen.
- 7 Tämän asetuksen 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään tässä tarkoituksessa, että tavara- tai henkilöliikennettä sisävesiväylillä harjoittavalla liikenteenharjoittajalla on 1.1.1993 alkaen oikeus harjoittaa toisen lukuun kansallista tavara- tai henkilöliikennettä sisävesiväylillä jäsenvaltiossa, johon liikenteenharjoittaja ei ole sijoittautunut — tätä käytäntöä kutsutaan kabotaasiliikenteeksi — jos liikenteenharjoittaja on sijoittautunut johonkin jäsenvaltioon tämän lainsäädännön mukaisesti, ja tarvittaessa, jos liikenteenharjoittajalle on siellä annettu lupa harjoittaa kansainvälistä tavara- tai henkilöliikennettä sisävesiväylillä. Kyseisen artiklan toisessa kohdassa säädetään, että liikenteenharjoittaja, joka täyttää nämä edellytykset, saa tilapäisesti harjoittaa kabotaasiliikennettä kyseisessä jäsenvaltiossa perustamatta sinne yrityksen kotipaikkaa tai muuta toimipaikkaa.
- 8 Saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että voidakseen saada luvan harjoittaa kabotaasiliikennettä liikenteenharjoittaja saa lisäksi käyttää tähän tarkoitukseen vain aluksia, joiden omistaja tai omistajat ovat luonnollisia henkilöitä, joiden kotipaikka on jossain jäsenvaltiossa ja jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, tai oikeushenkilöitä, joiden sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa ja jotka kuuluvat suurimmalta osaltaan jäsenvaltioiden kansalaisille.
- 9 Asetuksen N:o 3921/91 6 artiklan mukaan kyseisen asetuksen säännökset eivät vaikuta Reinin vesiliikenteestä tehtyyn, Mannheimissa 17.10.1868 allekirjoitettuun tarkistettuun yleissopimukseen (jäljempänä Mannheimin yleissopimus) perustuviin oikeuksiin.

- Saksan liittotasavallan tekemät kahdenväliset sopimukset*

- I - 7017

- 14 Sopimuksissa määrätään muun muassa, että sopimuspuolen harjoittama matkustaja- ja/tai tavaraliikenne toisen sopimuspuolen kahden sataman välillä (kabotaasi) ja yhden sopimuspuolen laivoilla harjoitettava matkustaja- ja/tai tavaraliikenne toisen sopimuspuolen satamien ja kolmannen valtion satamien välillä (liikenne kolmansien valtioiden kanssa) edellyttävät asianomaisten sopimuspuolten toimivaltaisten viranomaisten erityistä lupaa.
- 15 Unkarin ja Tšekkoslovakian kanssa tehdyt sopimukset ratifioitiin 14.12.1989 annetuilla kahdella lailla, ja ne tulivat voimaan 31.1.1990 ja 4.5.1990. Romanian ja Puolan kanssa tehdyt sopimukset ratifioitiin 19.4.1993 annetuilla kahdella lailla, ja ne tulivat voimaan 9.7.1993 ja 1.11.1993. Ukrainan kanssa tehty sopimus ratifioitiin 2.2.1994 annetulla lailla, ja se tuli voimaan 1.7.1994.

Asian tausta ja oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

- 16 Komissio antoi 28.6.1991 neuvostolle suosituksen, joka koski päätöstä neuvottelujen aloittamisesta monenvälisen sopimuksen tekemiseksi yhteisön ja kolmansien maiden välillä sisävesiväylien matkustaja- ja tavaraliikenteen alalla.
- 17 Päätöksellä, jonka neuvosto teki 7.12.1992, se "valtuutti komission neuvottelemaan jokien matkustaja- ja tavaraliikenteessä sovellettavia sääntöjä koskevasta monenvälisestä sopimuksesta yhtäältä Euroopan talousyhteisön ja toisaalta Puolan ja Tonavan yleissopimuksen sopimusvaltioiden (Unkari, Tšekkoslovakia, Romania, Bulgaria, entinen Neuvostoliitto, entinen Jugoslavia ja Itävalta) välillä" (jäljempänä 7.12.1992 tehty neuvoston päätös).

- 18 Kyseisen neuvoston päätöksen jälkeen komissio vaati 20.4.1993 päivätyllä kirjeellään usealta jäsenvaltiolta, myös Saksan liittotasavallalta, että ne "pidättäytyvät kaikista sellaisista aloitteista, jotka ovat omiaan vaarantamaan yhteisön tasolla aloitettuja neuvotteluja, ja erityisesti että ne kieltäytyvät ratifioimasta jo parafoituja tai allekirjoitettuja sopimuksia sekä aloittamasta uusia sisävesiliikennettä koskevia neuvotteluja Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa".
- 19 Neuvosto päätti 8.4.1994, että Tšekin tasavallan, Unkarin tasavallan, Puolan tasavallan ja Slovakian tasavallan kanssa käytäville neuvotteluille oli annettava etusija.
- 20 Komission käymät monenväliset neuvottelut johtivat siihen, että 5.8.1996 parafoitiin monenvälisen sopimuksen luonnos, jonka perusteella komissio esitti 13.12.1996 neuvostolle ehdotuksen päätökseksi sisävesiväylien tavara- ja matkustajaliikennettä säänteleviä edellytyksiä koskevan sopimuksen tekemisestä yhtäältä Euroopan yhteisön ja toisaalta Tšekin tasavallan, Puolan tasavallan ja Slovakian tasavallan välillä.
- 21 Yhteisö ei kuitenkaan ole tähän mennessä tehnyt mitään monenvälistä sopimusta kyseisten maiden kanssa.
- 22 Komissio ryhtyi EY 226 artiklan mukaiseen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn 10.4.1995 päivätyllä virallisella huomautuksella ja 24.11.1998 päivätyllä täydentävällä virallisella huomautuksella ja vaati Saksan liittotasavaltaa irtisanomaan kahdenväliset sopimukset.

- 23 Koska Saksan liittotasavallan hallitus kiisti 23.6.1995 ja 26.2.1999 päivätyissä vastauksissaan sen, että kahdenvälisten sopimusten tekeminen oli yhteisön oikeuden vastaista, komissio lähetti 28.2.2000 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Saksan liittotasavaltaa toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet kyseisen lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.
- 24 Koska tilanne ei edelleenkään tyydyttänyt komissiota, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

- 25 Saksan hallitus väittää ensiksi, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee Unkarin ja Tšekkoslovakian kanssa tehtyjä sopimuksia. Sen mukaan viimeksi mainittuja ei tarkasteltu perustellussa lausunnossa.
- 26 On riittävää todeta, että siltä osin kuin kysymys on kahdenvälisten sopimusten yhteensoveltuvuutta asetuksen N:o 1356/96 kanssa koskevasta perusteesta, perustellussa lausunnossa käsitellään yksiselitteisesti ja useaan otteeseen Unkarin ja Tšekkoslovakian kanssa tehtyjä sopimuksia ja että Saksan liittotasavalta on perusteltuun lausuntoon antamansa vastauksen 2 kohdassa nimenomaisesti ottanut kantaa tältä osin.
- 27 Saksan liittotasavalta katsoo toiseksi, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin komissio viittaa siinä niin sanotuissa Open skies -tapauksissa 5.11.2002 annettuihin tuomioihin, asia C-466/98, komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta (Kok. 2002, s. I-9427); asia C-467/98, komissio vastaan Tanska (Kok. 2002, s. I-9519); asia C-468/98, komissio vastaan Ruotsi (Kok. 2002, s. I-9575); asia C-469/98, komissio vastaan Suomi (Kok. 2002, s. I-9627); asia C-471/98, komissio vastaan

Belgia (Kok. 2002, s. I-9681); asia C-472/98, komissio vastaan Luxemburg (Kok. 2002, s. I-9741); asia C-475/98, komissio vastaan Itävalta (Kok. 2002, s. I-9797) ja asia C-476/98, komissio vastaan Saksa (Kok. 2002, s. I-9855), koska ne on annettu oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn päätyttyä. Saksan hallituksen mukaan komission olisi ennen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamista koskevan kanteen nostamista tullut osoittaa Saksan liittotasavallalle uusi perusteltu lausunto, jossa olisi vedottu tähän uuteen oikeuskäytäntöön.

- 28 Vaikka onkin totta, että EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan kyseisessä määräyksessä tarkoitettuun oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, ja komission perustellun lausunnon ja kanteen on tästä syystä perustuttava yhdenmukaisiin väitteisiin, tämä vaatimus ei kuitenkaan merkitse sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen perusteiden sekä perustellun lausunnon ja kannekirjelmässä esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu vaan päinvastoin ainoastaan rajattu (ks. erityisesti asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997, Kok. 1997, s. I-4743, 24 ja 25 kohta; asia C-52/00, komissio v. Ranska, tuomio 25.4.2002, Kok. 2002, s. I-3827, 44 kohta ja asia C-139/00, komissio v. Espanja, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6407, 18 ja 19 kohta).
- 29 Kun komissio on kanteessaan viitannut edellä mainittuihin Open skies -asioissa annettuihin tuomioihin, se on ainoastaan pyrkinyt selvittämään yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa ohjaavia periaatteita koskevaa viimeisintä oikeuskäytäntöä, eikä sen tarkoitus ole ollut muuttaa tai edes rajata kanteen kohdetta siitä, millaiseksi se määriteltiin 28.2.2000 päivätyssä perustellussa lausunnossa.
- 30 Edellä mainitusta seuraa, että kanne on otettava tutkittavaksi.

Kanne

- 31 Saksan hallitus vaatii yhteisöjen tuomioistuinta ensiksi toteamaan, että kanteesta on tullut perusteeton siltä osin kuin kysymys on Tšekkoslovakian, Unkarin ja Puolan

kanssa tehdyistä sopimuksista, sen vuoksi, että Tšekin tasavalta, Unkarin tasavalta, Puolan tasavalta ja Slovakian tasavalta liittyivät Euroopan unioniin 1.5.2004.

- 32 Tältä osin riittää kun todetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-110/00, komissio v. Itävalta, tuomio 11.10.2001, Kok. 2001, s. I-7545, 13 kohta ja asia C-310/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 19.2.2004, Kok. 2004, s. I-1969, 7 kohta).
- 33 Käsiteltävänä olevassa asiassa perustellun lausunnon mukainen määräaika päättyi 28.4.2000, minkä vuoksi Tšekin tasavallan, Unkarin tasavallan, Puolan tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisellä Euroopan unioniin ei ole vaikutusta tähän asiaan.
- 34 Komissio esittää kanteensa tueksi kolme kanneperustetta. Ensiksi se arvostelee Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on loukannut yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa, sellaisena kuin se on esitetty asiassa 22/70, komissio vastaan neuvosto, 31.3.1971 annetussa tuomiossa (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553; ns. ERTA-tapaus). Toiseksi se väittää, että EY 10 artiklaa on rikottu. Kolmanneksi se väittää, että kahdensivuliset sopimukset eivät ole yhteensopivia asetuksen N:o 1356/96 kanssa.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa on loukattu

Asianosaisten lausumat

- 35 Komissio väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että Saksan liittotasavalta on loukannut edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitettua yhteisön yksinomaista toimivaltaa kansainvälisten sopimusten tekemiseen, kun se on neuvotellut, tehnyt,

ratifioinut ja pannut täytäntöön Puolan, Romanian ja Ukrainan kanssa tehdyt sopimukset. Nämä sopimukset vaikuttavat sen mukaan yhteisön asetuksella N:o 3921/91 antamiin yhteisiin sääntöihin.

- 36 Komissio katsoo erityisesti, että koska kyseiset sopimukset mahdollistavat erityisen luvan antamisella sen, että kyseisten kolmansien valtioiden liikennöijät saavat harjoittaa kabotaasiliikennettä Saksassa, ne vaikuttavat asetuksen N:o 3921/91 sisältämiin yhteisiin sääntöihin siltä osin kuin niissä 1.1.1993 lukien yhdenmukaisesti kattavasti kabotaasiliikenteen harjoittamisen edellytykset yhteisön jäsenvaltioissa.
- 37 Komissio väittää tältä osin, että asetus N:o 3921/91 ei koske ainoastaan yhteisön liikenteenharjoittajia vaan myös kolmansien maiden liikenteenharjoittajia, koska sen 6 artiklassa tunnustetaan sveitsiläisten liikenteenharjoittajien oikeus harjoittaa liikennettä Mannheimin yleissopimuksen nojalla.
- 38 Saksan hallitus väittää, että Puolan, Romanian ja Ukrainan kanssa tehtyjen sopimusten määräykset eivät kuulu asetuksen N:o 3921/91 soveltamisalaan tai alaan, jonka se jo suurelta osin kattaa, joten nämä sopimukset eivät vaikuta yhteisön kyseisellä asetuksella antamiin yhteisiin sääntöihin.
- 39 Saksan hallitus katsoo, että asetus N:o 3921/91 on luonteeltaan puhtaasti sisäinen. Siinä ainoastaan järjestetään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien kabotaasiliikenne jäsenvaltion sisävesiväylillä ja siihen ei sisälly mitään lauseketta, joka koskisi edellytyksiä, joiden vallitessa kolmansien maiden liikenteenharjoittajat voisivat saada luvan tarjota kabotaasipalveluja yhteisön sisävesiväylillä.

- 40 Tältä osin Saksan hallitus väittää, että asetuksen N:o 3921/91 6 artiklassa olevaa viittausta Mannheimin yleissopimukseen ei pidä tulkita kolmansien maiden kansalaisten kohtelua koskevaksi lausekkeeksi. Tämä säännös koskee vain Sveitsiä, ja siinä ainoastaan vahvistetaan tähän yleissopimukseen perustuvat Sveitsin oikeudet.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 41 On huomattava, että vaikka EY:n perustamissopimuksessa ei nimenomaisesti anneta yhteisölle yksinomaista toimivaltaa sisävesiväylien liikenteen alalla, EY 71 artiklan 1 kohdassa ja EY 80 artiklan 1 kohdassa määrätään kuitenkin yhteisön toimintavallasta tällä alalla.
- 42 Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa ERTA-tapauksessa antamansa tuomion 16–18 ja 22 kohdassa, että yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia saattaa paitsi perustua perustamissopimuksella nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa perustamissopimuksen määräyksistä ja yhteisön toimielinten näiden määräysten nojalla toteuttamista toimista. Erityisesti aina silloin, kun yhteisö antaa perustamissopimuksessa määrätyn yhteisen politiikan toteuttamiseksi säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, olivatpa ne missä muodossa tahansa, jäsenvaltioilla ei ole enää yksin tai edes yhdessä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin vaikuttavista velvoitteista. Sitä mukaa kuin näitä yhteisiä sääntöjä otetaan käyttöön, yhteisö yksin voi koko yhteisön oikeuden soveltamisalaan ulottuvin vaikutuksin ottaa vastuulleen ja panna täytäntöön kolmansien valtioiden kanssa sovitut sitoumukset. Silloin, kun yhteisön sääntöjä annetaan perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamista varten, jäsenvaltiot eivät voi yhteisten toimielinten ulkopuolella tehdä sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa kyseisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

- 43 Jos jäsenvaltioilla säilyisi vapaus tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka vaikuttavat yhteisiin sääntöihin, näillä säännöillä tavoitellun päämäärän sekä yhteisön tehtävän ja perustamissopimuksen tavoitteiden toteutuminen vaarantuisi (asia C-266/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, Kok. 2005, s. I-4805, 41 kohta).
- 44 Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti edellä mainituissa Open skies -tapauksissa muistuttanut edellytyksistä, joilla jäsenvaltioiden tekemät kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä, ja siis edellytyksistä, joilla yhteisö saavuttaa ulkoisen toimivallan sen vuoksi, että se on käyttänyt sisäistä toimivaltaansa.
- 45 Tilanne on tällainen silloin, kun kansainväliset sitoumukset kuuluvat yhteisten sääntöjen soveltamisalaan tai joka tapauksessa alaan, jota tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat, ja näin on, vaikka ei olisi olemassa mitään ristiriitaa näiden sitoumusten ja yhteisten sääntöjen välillä (em. asia komissio v. Saksa, tuomion 108 kohta).
- 46 Niinpä jos yhteisö on sisällyttänyt sisäisiin lainsäädäntötoimiinsa kolmansien maiden kansalaisten kohtelua koskevia lausekkeitä tai on antanut toimielimilleen nimenomaisesti valtuudet neuvotella kolmansien maiden kanssa, sillä on yksinomainen ulkoinen toimivalta näiden toimien kattamalla alalla (em. asia komissio v. Saksa, tuomion 109 kohta).
- 47 Tämä pätee myös sellaisen nimenomaisen lausekkeen puuttuessa, jolla toimielimet valtuutetaan neuvottelemaan kolmansien maiden kanssa, silloin, kun yhteisö on toteuttanut kattavan yhdenmukaistamisen tietyllä alalla, sillä se, että jäsenvaltioilla säilyisi oikeus neuvotella kolmansien maiden kanssa, voisi vaikuttaa näin annettuihin yhteisiin sääntöihin edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitetulla tavalla (em. asia komissio v. Saksa, tuomion 110 kohta).

- 48 Kuten asetuksen N:o 3921/91 nimestä ja sen 1 ja 2 artiklasta ilmenee, asetuksessa vahvistetaan edellytykset saada harjoittaa kansallista sisävesiväylien tavara- tai henkilöliikennettä jossakin jäsenvaltiossa vain yhteisön liikenteenharjoittajien osalta. Nämä säännökset koskevat vain sellaisia sisävesiväylien tavara- tai henkilöliikennettä harjoittavia liikenteenharjoittajia, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon ja jotka käyttävät aluksia, joiden omistaja tai omistajat ovat luonnollisia henkilöitä, joiden kotipaikka on jossain jäsenvaltiossa ja jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, tai oikeushenkilöitä, joiden sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa ja jotka kuuluvat suurimmalta osaltaan jäsenvaltioiden kansalaisille (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, 46 kohta).
- 49 Asetuksen N:o 3921/91 6 artiklaan sisältyvä viittaus Mannheimin yleissopimukseen perustuviin oikeuksiin ei voi johtaa erilaiseen päätelmään, koska kyseisessä säännöksessä yhteisö ainoastaan toteaa tähän yleissopimukseen perustuvat Sveitsin oikeudet (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, 47 kohta).
- 50 Tästä seuraa, että asetus N:o 3921/91 ei sääntele muita kuin jäsenvaltiosta olevia liikenteenharjoittajia koskevia edellytyksiä harjoittaa kansallista sisävesiväylien tavara- tai henkilöliikennettä jossakin jäsenvaltiossa (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, 48 kohta).
- 51 Koska Puolan, Romanian ja Ukrainan kanssa tehdyt sopimukset eivät kuulu asetuksella N:o 3921/91 jo katettuun alaan, niiden ei voida katsoa vaikuttavan siihen komission esittämällä perusteella.
- 52 Lisäksi itse se seikka, että asetus N:o 3921/91 ei sääntele sellaisten kolmanteen valtioon sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien tilannetta, jotka toimivat yhteisön sisällä, osoittaa, että tällä asetuksella ei ole toteutettu kattavaa yhdenmukaistamista.

- 53 Komissiolla ei näin ollen ole perustetta väittää, että yhteisö olisi saavuttanut ERTA-tapauksessa annetussa tuomiossa tarkoitetun yksinomaisen ulkoisen toimivallan Puolan, Romanian ja Ukrainan kanssa tehtyjen sopimusten sääntelemällä alalla.
- 54 Näin ollen ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan EY 10 artiklaa on rikottu

Asianosaisten lausumat

- 55 Komissio väittää toisessa kanneperusteessaan, että koska Saksan liittotasavalta on ratifioinut ja pannut täytäntöön Puolan, Romanian ja Ukrainan kanssa tehdyt sopimukset sen jälkeen, kun neuvosto päätti 7.12.1992 valtuuttaa komission neuvottelemaan monenvälisen sopimuksen yhteisön nimissä ja kun komissio oli 20.4.1993 päivätyssä kirjeessään vaatinut Saksan liittotasavaltaa luopumaan kyseisten sopimusten ratifiointista, se on vaarantanut kyseisen päätöksen täytäntöönpanon ja näin ollen jättänyt noudattamatta EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Jäsenvaltioiden itsenäisten aloitteiden häiritsevä vaikutus vaikeuttaa väistämättä komission yhteisön nimissä käymiä monenvälisiä sopimusta koskevia neuvotteluja ja myöhemmin neuvoston toimesta tapahtuvaa sopimuksen tekemistä.
- 56 Komissio lisää vastauksessaan, että se, että Tšekkoslovakian kanssa tehty sopimus pidettiin voimassa *Bundesgesetzblattissa* 22.4.1993 (BGBl. 1993 II, s. 762) julkaistulla 24.3.1993 päivätyllä tiedonannolla, on niin ikään EY 10 artiklan vastaista.

- 57 Saksan hallitus väittää, että jäsenvaltioilla ei ole lojaalin yhteistyön periaatteen nojalla velvollisuutta irtisanoa kolmansien maiden kanssa jo tehtyjä kahdenvälisiä sopimuksia sen vuoksi, että komissio on ryhtynyt neuvotteluihin näiden sopimusten sääntelemällä alalla. Koska tällaisten neuvottelujen lopputulos ja monenvälisen sopimuksen tekeminen yhteisön nimissä on jo luonnostaan epävarmaa, irtisanominen johtaisi siihen, että syntyisi tilanne, jossa vallitsisi oikeudellinen tyhjiö mahdollisen monenvälisen sopimuksen voimaantuloon saakka.
- 58 Tämä hallitus katsoo joka tapauksessa noudattaneensa EY 10 artiklan mukaisia vaatimuksia, koska konsultoituaan komissiota kahdenvälisiä sopimuksia koskevien neuvottelujen aikana se sitoutui irtisanoutumaan niistä heti kun yhteisön sopimus tehtäisiin ja lyhensi sopimusten irtisanomisaikaa kuuteen kuukauteen.
- 59 Se toteaa myös, että kyseiset kahdenväliset sopimukset allekirjoitettiin ennen kuin neuvosto teki päätöksensä 7.12.1992.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 60 Ensiksi Tšekkoslovakian kanssa tehdyn sopimuksen voimassa pitämistä koskevan perusteen osalta on todettava, että komissio esitti sen vastauskirjelmässään ja yhteisöjen tuomioistuin ei siis voi tutkia sitä. Komissio ei mainitse tätä perustetta kannekirjelmässään (ks. vastaavasti asia 298/86, komissio v. Belgia, tuomio 14.7.1988, Kok. 1988, s. 4343, 8 kohta).

- 61 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asianosainen ei saa asian käsittelyn kuluessa muuttaa oikeudenkäynnin varsinaista kohdetta, joten yksinomaan kannekirjelmään sisältyvät vaatimukset voidaan ottaa huomioon, kun tarkastellaan sitä, onko kanne perusteltu (ks. mm. asia 232/78, komissio v. Ranska, tuomio 25.9.1979, Kok. 1979, s. 2729, Kok. Ep. IV, s. 539, 3 kohta ja asia C-256/98, komissio v. Ranska, tuomio 6.4.2000, Kok. 2000, s. I-2487, 31 kohta).
- 62 Tästä seuraa, että siltä osin kuin komission peruste koskee Tšekkoslovakian kanssa tehdyn sopimuksen voimassa pitämistä, se on jätettävä tutkimatta.
- 63 Siltä osin kuin toiseksi on kysymys siitä, onko tämä kanneperuste perusteltu, on muistettava, että EY 10 artikla velvoittaa jäsenvaltiot helpottamaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidättymään kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista.
- 64 On myös huomattava, että tätä lojaalin yhteistyön veloitetta sovelletaan yleisesti ja se ei ole riippuvainen siitä, onko kysymyksessä oleva yhteisön toimivalta yksinomaista, eikä siitä, onko jäsenvaltioilla mahdollisesti oikeus tehdä sitoumuksia kolmansiin valtioihin nähden (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, 58 kohta).
- 65 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että jäsenvaltioilla on erityisiä velvollisuuksia toteuttaa toimenpiteitä ja pidättäytyä niistä tilanteessa, jossa komissio on toimittanut neuvostolle ehdotuksia, joista muodostuu yhteisön yhteisen toiminnan lähtökohta, vaikka neuvosto ei olekaan hyväksynyt niitä (ks. asia 804/79, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.5.1981, Kok. 1981, s. I-1045, Kok. Ep. VI, s. 81, 28 kohta ja em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, 59 kohta).

- 66 Päätöksen tekeminen komission valtuuttamisesta neuvottelemaan monenvälisestä sopimuksesta yhteisön nimissä on yhteisön yhteisen toiminnan alku kansainvälisellä tasolla ja tätä kautta se merkitsee jäsenvaltioille ellei velvoitetta pidättyä toimenpiteistä niin ainakin jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielimen välistä tiivistä yhteistyötä koskevaa velvoitetta siten, että helpotetaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja taataan yhteisön toiminnan ja kansainvälisen edustuksen yhtenäisyys ja johdonmukaisuus (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, 60 kohta).
- 67 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa — kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 92 kohdassa — neuvoston 7.12.1992 tekemä päätös muutti olennaisesti Puolan, Romanian ja Ukrainan kanssa tehtyjen sopimusten taustalla olevia oikeudellisia puitteita ja teki näin ollen tarpeelliseksi tiiviimmän yhteistyön ja neuvottelun komission kanssa ennen näiden sopimusten ratifioimista ja täytäntöönpanoa.
- 68 Kuten julkisasiamieskin on korostanut ratkaisuehdotuksensa 90 ja 91 kohdassa, on niin, että vaikka Saksan hallituksen ja komission väliset konsultaatiot olisivatkin tapahtuneet Puolan, Romanian ja Ukrainan kanssa tehtyjen sopimusten neuvottelu- ja allekirjoitusvaiheessa eli ennen neuvoston päätöksen tekemistä 7.12.1992, on kiistatonta, että Saksan liittotasavalta ryhtyi kyseisten sopimusten ratifiointiin ja täytäntöönpanoon tämän ajankohdan jälkeen ilman, että se olisi tehnyt yhteistyötä tai neuvotellut komission kanssa.
- 69 Näin menetellessään tämä jäsenvaltio vaaransi neuvoston 7.12.1992 tehdyn päätöksen täytäntöönpanon ja tämän vuoksi myös yhteisön tehtävän ja perustamissopimuksen tavoitteiden toteutumisen.

- 70 Komissiota olisi tullut konsultoida sitäkin suuremmalla syyllä, koska neuvosto ja komissio olivat tämän yhteisön nimissä käytävän monenvälisen sopimuksen neuvottelumenettelyn osalta sopineet soveltavansa käytännesääntöjä, jotka sisältyivät 7.12.1992 annetun neuvotteluvaltuutuksen liitteenä olevaan herrasmiessopimukseen ja joissa edellytettiin komission ja jäsenvaltioiden läheistä yhteistyötä. Tältä osin kyseisen herrasmiessopimuksen II osastossa olevan 3 kohdan d alakohdassa todetaan, että ”komissio esiintyy neuvotteluissa yhteisön nimissä ja jäsenvaltioiden edustajat puuttuvat asiaan vain komission pyynnöstä” ja että ”jäsenvaltioiden edustajat pidättäytyvät kaikista toimista, jotka voivat haitata komission tehtävien moitteetonta suorittamista”.
- 71 Vaikka onkin totta, kuten Saksan hallitus korostaa, että kahdenväliset sopimukset allekirjoitettiin ennen neuvoston päätöksen tekemistä 7.12.1992, Puolan, Romanian ja Unkarin kanssa tehdyt sopimukset kuitenkin ratifioitiin ja pantiin täytäntöön tämän ajankohdan jälkeen.
- 72 Se, että Saksan hallitus sitoutui irtisanomaan kahdenväliset sopimukset heti kun monenvälinen sopimus yhteisön nimissä tehtäisiin, ei osoita, että EY 10 artiklan mukaista lojaalin yhteistyön velvoitetta olisi noudatettu. Siltä osin kuin tällainen irtisanominen tapahtuu sopimusneuvottelujen ja sopimuksen tekemisen jälkeen, sillä ei ole tehokasta vaikutusta, koska se ei ole millään tavoin edesauttanut komission käymiä monenvälisiä neuvotteluja.
- 73 Edellä esitetystä seuraa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ratifioinut ja pannut täytäntöön Puolan, Romanian ja Ukrainan kanssa tehdyt sopimukset ilman, että se olisi tehnyt yhteistyötä tai neuvotellut komission kanssa.

- 74 Tästä seuraa, että toinen kanneperuste on perusteltu edellisessä kohdassa tarkoitetuilta osin.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan kahdenväliset sopimukset eivät ole yhteensopivia asetuksen N:o 1356/96 kanssa

Asianosaisten lausumat

- 75 Komissio väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että se, että kahdenvälisten sopimusten määräyksiä, joissa annetaan asianomaisissa kolmansissa valtioissa rekisteröityjen alusten suorittaa sisävesiliikenteen kuljetuspalveluja Saksan liittotasavallan ja muiden yhteisön jäsenvaltioiden välillä toimivaltaisen viranomaisen antaman luvan perusteella, pidettiin voimassa sen jälkeen, kun asetus N:o 1356/96 annettiin, on ristiriidassa kyseisen asetuksen 1 ja 2 artiklan sekä kyseisen asetuksen yleisten tavoitteiden kanssa.
- 76 Koska kahdenvälisissä sopimuksissa mahdollistetaan se, että Saksan liittotasavalta myöntää yksipuolisesti sellaisille liikenteenharjoittajille, jotka eivät täytä asetuksessa N:o 1356/96 säädettyjä edellytyksiä, oikeuden yhteisön sisäisille reiteille tai ainakin varataan tälle jäsenvaltiolle tämä oikeus, niillä muutetaan komission mukaan yksipuolisesti ja yhteisön valvonnan ulottumattomissa yhteisön sisäisen sisävesiliikenteen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen luonnetta ja ulottuvuutta sellaisina kuin ne on määritelty yhteisön oikeudessa. Komission mukaan on kiistatonta, että ne tšekkiläiset, unkarilaiset, puolalaiset, romanialaiset, slovakialaiset ja ukrainalaiset liikenteenharjoittajat ja varustamot, joille voitaisiin näiden sopimusten nojalla myöntää lupa tarjota liikennepalveluja Saksan liittotasavallan ja muiden yhteisön jäsenvaltioiden välillä, eivät täytä mitään näistä edellytyksistä.

- 77 Saksan hallitus väittää, että kahdenväliset sopimukset eivät kuulu asetuksen N:o 1356/96 soveltamisalaan tai alaan, jonka se jo suurelta osin kattaa.
- 78 Tämän hallituksen mukaan asetuksen N:o 1356/96 ainoana tavoitteena on sisämarkkinoiden toteuttaminen siten, että määritellään jäsenvaltioiden väliseen sisävesiväylien tavaraj- ja matkustajaliikenteeseen sovellettavat yhteiset säännöt, ja se ei sisällä lainkaan säännöstä, joka koskisi kolmansien maiden yritysten oikeutta harjoittaa sisävesiväylien matkustaja- tai tavaraliikennettä sisävesiväylillä yhteisön alueella.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 79 On huomattava, että asetuksen N:o 1356/96 pääasiallinen tavoite on jäsenvaltioiden välisen sisävesiväylien tavaraj- ja matkustajaliikenteen palveluiden vapaan tarjoamisen toteuttaminen poistamalla kaikki palveluiden tarjoajaan kohdistuvat rajoitukset tai syrjintä, jotka perustuvat hänen kansallisuuteensa tai sijoittautumispaikkaansa.
- 80 Asetuksen N:o 1356/96 2 artiklan mukaan tästä sisävesiväylien tavaraj- ja matkustajaliikenteen palvelujen tarjoamisen vapauden järjestelmästä hyötyy jokainen liikenteenharjoittaja, joka

— on sijoittautunut johonkin jäsenvaltioon kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti

- on oikeutettu kyseisessä jäsenvaltiossa harjoittamaan kansainvälistä tavara- ja matkustajaliikennettä sisävesiväylillä

- käyttää tällaisessa kuljetustoiminnassa jossain jäsenvaltiossa rekisteröityä sisävesialusta tai, jos alusta ei ole rekisteröity, hänellä on todistus sen kuulumisesta jonkin jäsenvaltion laivastoon ja

- täyttää asetuksen N:o 3921/91 2 artiklan mukaiset edellytykset eli käyttää tähän tarkoitukseen vain aluksia, joiden omistaja tai omistajat ovat luonnollisia henkilöitä, joiden kotipaikka on jossain jäsenvaltiossa ja jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, tai oikeushenkilöitä, joiden sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa ja jotka kuuluvat suurimmalta osaltaan jäsenvaltioiden kansalaisille.

81 Vaikka asetus N:o 1356/96 sisältää yhteisön jäsenvaltioiden välisen sisävesiliikenteen palvelujen vapaan tarjoamisen järjestelmän jäsenvaltioihin sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien hyväksi, on todettava, että asetuksella N:o 1356/96 näin käyttöön otetun järjestelmän tavoitteena tai vaikutuksena ei ole estää kolmansiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita liikenteenharjoittajia tai viimeksi mainituissa rekisteröityjä aluksia tarjoamasta tällaisia palveluja yhteisön jäsenvaltioiden välillä (ks. em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005, 73 kohta).

82 Lisäksi kahdenvälisillä sopimuksilla ei perusteta jäsenvaltioiden välisen sisävesiväylien tavara- ja matkustajaliikenteen palvelujen tarjoamisen vapauden järjestelmää tsekkiläisten, unkarilaisten, puolalaisten, slovakialaisten, romanialaisten ja ukrainalaisten liikenteenharjoittajien hyväksi, vaan niissä määrätään ainoastaan kyseisissä kolmansissa valtioissa rekisteröidyille aluksille annettavasta mahdollisuudesta sopimuspuolten toimivaltaisten viranomaisten antaman luvan nojalla suorittaa tällaisia palveluja Saksan liittotasavallan ja muiden yhteisön jäsenvaltioiden välillä.

- 83 Tästä seuraa, että toisin kuin komissio väittää, kahdenvälisen sopimusten määräykset eivät ole muuttaneet asetuksen N:o 1356/96 säännösten luonnetta eivätkä ulottuvuutta.
- 84 Näin ollen kolmas kanneperuste on hylättävä.
- 85 Kaikki edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on todettava yhtäältä, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ratifioinut ja pannut täytäntöön kahdenväliset sopimukset ilman, että se olisi tehnyt yhteistyötä tai neuvotellut komission kanssa, ja että kanne on muilta osin hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 86 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Koska komission kanne on hyväksytty vain osittain, kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ratifioinut ja pannut täytäntöön ilman, että se olisi tehnyt yhteistyötä tai neuvotellut Euroopan yhteisöjen komission kanssa,

- **Saksan liittotasavallan hallituksen ja Romanian hallituksen välisen sisävesiliikennettä koskevan sopimuksen, joka allekirjoitettiin Bonnissa 22.10.1991**

- **Saksan liittotasavallan hallituksen ja Puolan tasavallan hallituksen välisen sisävesiliikennettä koskevan sopimuksen, joka allekirjoitettiin Varsovassa 8.11.1991 ja**

- **Saksan liittotasavallan hallituksen ja Ukrainan hallituksen välisen sisävesiliikennettä koskevan sopimuksen, joka allekirjoitettiin Bonnissa 14.7.1992.**

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Euroopan yhteisöjen komissio ja Saksan liittotasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset