

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 14 lipca 2005 r. *

W sprawie C-433/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 10 października 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez C. Schmidt oraz przez W. Wilsa i A. Manville'a, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez W. D. Plessinga, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Schohego, Rechtsanwalt,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca),
C. Gulmann, J. Makarczyk i P. Kūris, sędziowie

rzecznik generalny: A. Tizzano,
sekretarz: R. Grass,

po zapoznaniu się generalnego opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu
10 marca 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisia Wspólnot Europejskich żąda w skardze, aby Trybunał stwierdził, że:
 - a) przeprowadzając samodzielne rokowania, zawierając, ratyfikując i wprowadzając w życie:
 - umowę międzynarodową pomiędzy rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Rumunii o żegludze śródlądowej, podpisaną w Bonn dnia 22 października 1991 r. (BGBl. 1993 II, str. 770, zwaną dalej „umową z Rumunią”),

- umowę międzynarodową pomiędzy rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Rzeczypospolitej Polskiej o żegludze śródlądowej, podpisaną w Warszawie dnia 8 listopada 1991 r. (BGBl. 1993 II, str. 779, zwaną dalej „umową z Polską”),

 - umowę międzynarodową pomiędzy rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Ukrainy o żegludze śródlądowej, podpisaną w Bonn dnia 14 lipca 1992 r. (BGBl. 1994 II, str. 258, zwaną dalej „umową z Ukrainą”), oraz
- b) odmawiając uchylecia umów międzynarodowych zawartych z Rumunią, Polską i Ukrainą oraz:
- umowy międzynarodowej pomiędzy rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Socjalistycznej Republiki Czechosłowacji o żegludze śródlądowej, podpisanej w Pradze dnia 26 stycznia 1988 r. (BGBl. 1989 II, str. 1035, zwanej dalej „umową z Czechosłowacją”),

 - umowy międzynarodowej pomiędzy rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Republiki Węgierskiej o żegludze śródlądowej, podpisanej w Budapeszcie dnia 15 stycznia 1988 r. (BGBl. 1989 II, str. 1026, zwanej dalej „umową z Węgrami”),

Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 10 WE, jak również na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3921/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. ustanawiającego warunki, zgodnie z którymi przewoźnicy

niemający stałej siedziby w państwie członkowskim mogą dokonywać transportu rzeczy lub osób żegluga śródlądową w państwie członkowskim (Dz.U. L 373, str. 1) — w zakresie dotyczącym umów wskazanych w lit. a), i na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1356/96 z dnia 8 lipca 1996 r. w sprawie wspólnych zasad mających zastosowanie do transportu towarów lub pasażerów w żegludze śródlądowej między państwami członkowskimi w celu wprowadzenia swobody świadczenia takich usług transportowych (Dz.U. L 175, str. 7) — w zakresie dotyczącym umów wskazanych w lit. b).

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Postanowienia traktatu WE

- 2 Artykuł 10 WE ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań.

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

3 W zakresie dotyczącym transportu art. 70 WE przewiduje, że cele traktatu są realizowane przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki.

4 Artykuł 71 ust. 1 WE stanowi:

„W celu wykonania artykułu 70 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, ustanawia:

- a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednej lub większej liczby państw członkowskich;
- b) warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim;
- c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;
- d) wszelkie inne potrzebne przepisy”.

5 Na podstawie powyższego przepisu Rada ustanowiła rozporządzenia 3921/91 i 1356/96.

Rozporządzenie nr 3921/91

- 6 Zgodnie z trzecim motywem rozporządzenia nr 3921/91, przewoźnicy niemający stałej siedziby w państwie członkowskim powinni być dopuszczeni do prowadzenia krajowej działalności polegającej na transporcie rzeczy lub osób żeglugą śródlądową na tych samych warunkach jak te, które są nałożone przez państwo członkowskie na własnych przewoźników.
- 7 Aby urzeczywistnić ten cel, art. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi, iż od dnia 1 stycznia 1993 r. jakikolwiek przewoźnik rzeczy lub osób wodną drogą śródlądową może wykonywać krajowy transport rzeczy lub osób wodną drogą śródlądową na rzecz osób trzecich, w państwie członkowskim, w którym nie posiada siedziby, czyli praktykę zwaną „kabotażem”, pod warunkiem iż posiada siedzibę w państwie członkowskim zgodnie z jego prawodawstwem oraz, jeśli jest to właściwe, jest w tym państwie upoważniony do prowadzenia międzynarodowego transportu rzeczy lub osób wodną drogą śródlądową. Artykuł 1 akapit drugi stanowi, że jeżeli przewoźnik spełnia takie warunki, może tymczasowo prowadzić kabotaż w zainteresowanym państwie członkowskim bez konieczności ustanawiania tam siedziby statutowej lub innego przedstawicielstwa.
- 8 Ponadto art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że przewoźnik może być dopuszczony do wykonywania kabotażu, gdy wykorzystuje jedynie statki, których właścicielem lub właścicielami są osoby fizyczne zamieszkałe w państwie członkowskim, i które są obywatelami państw członkowskich lub osoby prawne, które posiadają zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim, i w których większościowy udział należy do obywateli państw członkowskich.
- 9 Wreszcie zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 3921/91, przepisy tego rozporządzenia nie naruszają praw wynikających z rewidowanej konwencji dotyczącej żeglugi na Renie, podpisanej w Mannheim dnia 17 października 1868 r. (zwanej dalej „konwencją z Mannheim”).

Rozporządzenie nr 1356/96

- 10 Jak wynika z tytułu i z drugiego motywu rozporządzenia nr 1356/96, ma ono na celu wprowadzenie swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu rzeczy lub osób żeglugą śródlądową między państwami członkowskimi przez wyeliminowanie wszelkich ograniczeń nałożonych na świadczącego usługi ze względu na jego narodowość lub fakt, że jego działalność jest zarejestrowana w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, na którego terytorium mają być świadczone usługi.
- 11 Artykuły 1 i 2 tego rozporządzenia przewidują, że każdy przewoźnik rzeczy lub osób w żegludze śródlądowej może prowadzić działalność transportową między państwami członkowskimi oraz w tranzycie przez nie bez dyskryminacji ze względu na jego narodowość lub miejsce prowadzenia działalności. Wskazany art. 2 określa również warunki dopuszczenia do prowadzenia tej działalności.
- 12 Zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia, jego przepisy nie naruszają „praw operatorów z państw trzecich w ramach zweryfikowanej konwencji o żegludze na Renie (konwencja z Mannheim), konwencji o żegludze na Dunaju (konwencja belgradzka) lub praw wynikających z międzynarodowych zobowiązań Wspólnoty Europejskiej”.

Umowy dwustronne zawarte przez Republikę Federalną Niemiec

- 13 Umowy wskazane w pkt 1 niniejszego wyroku (łącznie zwane dalej „umowami dwustronnymi”) zawierają przepisy dotyczące wspólnego użytkowania śródlądowych dróg wodnych przez statki należące do stron umowy w celu transportu osób i rzeczy.

- 14 Przepisy te przewidują w szczególności, że transport osób lub rzeczy na statkach należących do jednej ze stron umowy między portami drugiej strony umowy (kabotaż) oraz transport osób lub rzeczy na statkach należących do jednej ze stron umowy między portami drugiej strony a portami państwa trzeciego (związek z państwem trzecim) podlega wymogowi szczególnego zezwolenia ze strony właściwych władz stron umowy, których to dotyczy.

- 15 Umowy zawarte z Węgrami i z Czechosłowacją zostały ratyfikowane na mocy dwóch ustaw z dnia 14 grudnia 1989 r. i weszły w życie odpowiednio 31 stycznia i 4 maja 1990 r. Umowy zawarte z Rumunią i z Polską zostały ratyfikowane na mocy dwóch ustaw z dnia 19 kwietnia 1993 r. i weszły w życie odpowiednio 9 lipca i 1 listopada 1993 r. Umowa zawarta z Ukrainą została ratyfikowana na mocy ustawy z dnia 2 lutego 1994 r. i weszła w życie 1 lipca 1994 r.

Okoliczności powstania sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 16 W dniu 28 czerwca 1991 r. Komisja przedstawiła Radzie zalecenie dotyczące wydania decyzji w przedmiocie wszczęcia rokowań w sprawie zawarcia umowy wielostronnej pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi w dziedzinie transportu osób i rzeczy żeglugą śródlądową.

- 17 Na mocy decyzji z dnia 7 grudnia 1992 r. Rada „upoważniła Komisję do prowadzenia rokowań w zakresie umowy wielostronnej dotyczącej zasad znajdujących zastosowanie w transporcie rzeczonym pasażerów i rzeczy pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą z jednej strony a Polską i państwami będącymi stronami konwencji o żegludze na Dunaju (Węgry, Czechosłowacja, Rumunia, Bułgaria, dawny ZSRR, dawna Jugosławia i Austria) z drugiej strony” (zwana dalej „decyzją Rady z dnia 7 grudnia 1992 r.”).

- 18 Po wydaniu przez Radę powyższej decyzji Komisja, pismem z dnia 20 kwietnia 1993 r., zażądała od kilku państw członkowskich, w tym od Republiki Federalnej Niemiec, „zaniechania jakichkolwiek inicjatyw mogących naruszyć prawidłowy przebieg rokowań wszczętych na szczeblu wspólnotowym, i w szczególności odstąpienia od ratyfikacji umów, które zostały już parafowane lub podpisane, jak również od wszczynania nowych rokowań z państwami Europy Środkowo-Wschodniej w sprawie żeglugi śródlądowej”.
- 19 W dniu 8 kwietnia 1994 r. Rada zadecydowała, iż należy przyznać pierwszeństwo rokowaniom z Republiką Czeską, Republiką Węgierską, Rzeczpospolitą Polską i Republiką Słowacji.
- 20 Negocjacje wielostronne prowadzone przez Komisję zakończyły się dnia 5 sierpnia 1996 r. parafowaniem projektu umowy wielostronnej, na podstawie której w dniu 13 grudnia 1996 r. Komisja przedstawiła Radzie wniosek o wydanie decyzji w przedmiocie zawarcia umowy określającej warunki transportu rzeczy i osób żeglugą śródlądową pomiędzy Wspólnotą Europejską z jednej strony a Republiką Czeską, Rzeczpospolitą Polską i Republiką Słowacką z drugiej strony.
- 21 Jednakże Wspólnota nie zawarła do tej pory żadnej umowy wielostronnej ze wskazanymi państwami.
- 22 Poprzez wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 10 kwietnia 1995 r. i dodatkowe wezwanie z dnia 24 listopada 1998 r., Komisja wszczęła procedurę w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przewidzianą w art. 226 WE i zażądała od Republiki Federalnej Niemiec uchylenia umów dwustronnych.

- 23 Wobec tego, że w odpowiedziach z dnia 23 czerwca 1995 r. i z dnia 26 lutego 1999 r. rząd niemiecki zaprzeczył, że zawarcie umów dwustronnych stanowiło naruszenie prawa wspólnotowego, w dniu 28 lutego 2000 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której nakazała Republice Federalnej Niemiec podjęcie wszelkich środków niezbędnych w celu zastosowania się do opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.
- 24 Oceniając stan rzeczy jako niezadowolający, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

- 25 Rząd niemiecki podnosi w pierwszej kolejności, że skarga jest niedopuszczalna w zakresie dotyczącym umowy z Węgrami i z Czechosłowacją. Umowy te nie zostały bowiem zbadane w uzasadnionej opinii.
- 26 Wystarczy tutaj stwierdzić, że w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności umów dwustronnych z rozporządzeniem nr 1356/96 uzasadniona opinia jednoznacznie i kilkakrotnie odnosiła się do umów z Węgrami i Czechosłowacją i że w pkt 2 swej odpowiedzi na uzasadnioną opinię Republika Federalna Niemiec wyraźnie ustosunkowała się co do tej kwestii.
- 27 Rząd niemiecki kwestionuje ponadto dopuszczalność skargi w zakresie, w którym Komisja powołuje się na wyroki z dnia 5 listopada 2002 r. w tak zwanej sprawie *Otwarte niebo*, Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (C-466/98, Rec. str. I-9427); Komisja przeciwko Danii (C-467/98, Rec. str. I-9519); Komisja przeciwko Szwecji (C-468/98, Rec. str. I-9575); Komisja przeciwko Finlandii (C-469/98, Rec. str. I-9627); Komisja przeciwko Belgii (C-471/98, Rec. str. I-9681);

Komisja przeciwko Luksemburgowi (C-472/98, Rec. str. I-9741); Komisja przeciwko Austrii (C-475/98, Rec. str. I-9797) i Komisja przeciwko Niemcom (C-476/98, Rec. str. I-9855), ze względu na okoliczność, że wyroki te zostały wydane po zakończeniu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Zdaniem rządu niemieckiego, przed wniesieniem skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja powinna była skierować do Republiki Federalnej Niemiec nową uzasadnioną opinię i powołać w niej nowe orzecznictwo.

- 28 O ile jednak przedmiot skargi na podstawie art. 226 WE jest oznaczony przez przewidziane w tym przepisie postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i w związku z tym uzasadniona opinia Komisji oraz skarga powinny być oparte na tych samych zarzutach, o tyle nie jest wymagane, aby pisma te były w każdym przypadku sformułowane w sposób identyczny, jeśli przedmiot sporu nie został rozszerzony lub zmodyfikowany, lecz przeciwnie — został zawężony (zob. w szczególności wyroki z dnia 16 września 1997 r. w sprawie C-279/94 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4743, pkt 24 i 25; z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie C-52/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-3827, pkt 44 i z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-139/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-6407, pkt 18 i 19).
- 29 Poprzez powołanie w skardze ww. wyroków w sprawie „Otwarte niebo”, Komisja chciała jedynie wskazać na najnowsze orzecznictwo dotyczące reguł w zakresie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty i nie rozszerzyła, nie zmodyfikowała, ani nawet nie zawężyła przedmiotu sporu, który został określony w uzasadnionej opinii z dnia 28 lutego 2000 r.
- 30 Wobec powyższego, skarga jest dopuszczalna.

W przedmiocie skargi

- 31 Rząd niemiecki żąda, po pierwsze, aby Trybunał stwierdził, że skarga stała się bezprzedmiotowa w zakresie dotyczącym umów z Czechosłowacją, Węgrami

i Polską ze względu na przystąpienie w dniu 1 maja 2004 r. Republiki Czeskiej, Republiki Węgierskiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej.

- 32 W tym zakresie wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, uchybienie powinno być oceniane według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności, wyrok z dnia 11 października 2001 r. w sprawie C-110/00 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-7545, pkt 13 i z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie C-310/03 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-1969, pkt 7).
- 33 W niniejszej sprawie termin określony w uzasadnionej opinii upłynął w dniu 28 kwietnia 2000 r., w związku z czym przystąpienie do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Węgierskiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Słowacji jest bez znaczenia dla niniejszego sporu.
- 34 Na uzasadnienie swej skargi Komisja podnosi trzy zarzuty. Po pierwsze, Komisja zarzuca, że Republika Federalna Niemiec naruszyła wyłączną kompetencję zewnętrzną Wspólnoty w rozumieniu wyroku z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, zwanego „AETR” (22/70, Rec. str. 263). Po drugie, zarzuca naruszenie art. 10 WE. Po trzecie, Komisja podnosi, że umowy dwustronne są niezgodne z rozporządzeniem nr 1356/96.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty

Argumentacja stron

- 35 W zarzucie pierwszym Komisja podnosi, że prowadząc rokowania, zawierając, ratyfikując i wprowadzając w życie umowy z Polską, Rumunią i Ukrainą, Republika

Federalna Niemiec naruszyła wyłączną kompetencję zewnętrzną Wspólnoty w rozumieniu ww. wyroku w sprawie AETR. Umowy te naruszyły bowiem wspólne reguły ustanowione przez Wspólnotę na mocy rozporządzenia nr 3921/91.

- 36 W szczególności Komisja jest zdania, że umożliwiając, za specjalnym zezwoleniem, przewoźnikom ze wskazanych państw trzecich wykonywanie kabotażu na obszarze Niemiec, sporne umowy dwustronne naruszają wspólne reguły zawarte w rozporządzeniu nr 3921/91. Regulacje te w pełni harmonizują bowiem od 1 stycznia 1993 r. warunki dopuszczenia do wykonywania kabotażu na obszarze państw członkowskich Wspólnoty.
- 37 Komisja wskazuje, że rozporządzenie nr 3921/91 nie dotyczy jedynie przewoźników wspólnotowych, lecz również przewoźników z państw trzecich, ponieważ art. 6 tego rozporządzenia uznaje prawa przewoźników zgodnie z konwencją z Mannheim.
- 38 Rząd niemiecki podnosi, że postanowienia umów z Polską, Rumunią i Ukrainą nie wchodzą w zakres stosowania rozporządzenia nr 3921/91 i nie regulują dziedziny, która byłaby już w dużej części objęta tym rozporządzeniem, w związku z czym umowy te nie naruszają wspólnych reguł przyjętych przez Wspólnotę w tymże rozporządzeniu.
- 39 Rząd niemiecki uważa bowiem, że rozporządzenie nr 3921/91 ma charakter całkowicie wewnętrzny. Jego zdaniem reguluje ono jedynie kabotaż na śródlądowych drogach wodnych w państwie członkowskim przez przewoźników mających siedzibę w innych państwach członkowskich i nie zawiera jakiegokolwiek przepisu dotyczącego warunków, na jakich przewoźnicy z państw trzecich byłiby uprawnieni do świadczenia usług kabotażu na śródlądowych drogach wodnych Wspólnoty.

- 40 W tym zakresie rząd niemiecki podnosi, że odniesienie do konwencji z Mannheim, zawarte w art. 6 rozporządzenia nr 3921/91, nie może być interpretowane jako przepis dotyczący traktowania obywateli państw trzecich. Przepis ten dotyczy jedynie Szwajcarii i potwierdza zaledwie prawa tego państwa wynikające ze wskazanej konwencji.

Ocena Trybunału

- 41 Należy stwierdzić, że o ile traktat nie przyznaje Wspólnocie w sposób wyraźny kompetencji zewnętrznej w zakresie transportu żeglugą śródlądową, o tyle jednak art. 71 ust. 1 WE i art. 80 ust. 1 WE przewidują uprawnienie Wspólnoty do działania w tej dziedzinie.
- 42 W punktach 16–18 i 22 cytowanego powyżej wyroku w sprawie AETR, Trybunał orzekł, że kompetencja Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych wynika nie tylko z wyraźnego przyznania w traktacie, lecz można ją również wywieść z innych przepisów traktatu i aktów ustanowionych na podstawie tych przepisów przez instytucje Wspólnoty. W szczególności gdy Wspólnota przyjęła w jakiegokolwiek formie przepisy ustanawiające wspólne reguły w celu realizacji wspólnej polityki przewidzianej w traktacie, państwa członkowskie nie są uprawnione do zaciągania indywidualnie lub nawet wspólnie zobowiązań, które naruszałyby te reguły. W przypadku ustanowienia wspólnych reguł jedynie Wspólnota może podejmować i wykonywać zobowiązania umowne dotyczące państw trzecich ze skutkiem w całym zakresie stosowania wspólnotowego porządku prawnego. O ile reguły wspólnotowe zostały przyjęte w celu realizacji celów traktatu, państwa członkowskie nie mogą, poza działaniem w ramach wspólnych instytucji, podejmować zobowiązań mogących naruszyć wskazane reguły lub mogących zmienić ich zakres.

- 43 Gdyby państwa członkowskie mogły dowolnie zaciągać zobowiązania międzynarodowe naruszające wspólne reguły, zagrażałoby to realizacji celów tych reguł, jak również realizacji zadań Wspólnoty i wypełnianiu celów traktatu (wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-266/03 Komisja przeciwko Luksemburgowi, dotychczas niepublikowany w Zbiorze, pkt 41).
- 44 Sytuacje, w których możliwe jest naruszenie zakresu wspólnych reguł lub ich zmiana przez zobowiązania międzynarodowe podjęte przez państwa członkowskie, a zatem okoliczności, w których Wspólnota nabywa wyłączną kompetencję zewnętrzną z uwagi na wykonywanie jej kompetencji wewnętrznej, zostały wskazane przez Trybunał w ww. wyrokach w sprawie „Otwarte niebo”.
- 45 Dzieje się tak wówczas, gdy zobowiązania międzynarodowe wchodzą w zakres stosowania wspólnych reguł, a w każdym razie należą do dziedziny objętej już w dużej części takimi regułami, nawet gdy brak jest niezgodności pomiędzy tymi regułami a owymi zobowiązaniami międzynarodowymi (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 108).
- 46 W związku z tym, jeżeli Wspólnota ujęła w swych wewnętrznych aktach prawnych przepisy dotyczące postępowania z obywatelami z państw trzecich lub jeżeli przyznała swym instytucjom w sposób wyraźny kompetencję do prowadzenia rokowań z państwami trzecimi, nabywa ona wyłączną kompetencję zewnętrzną w zakresie określonym w tych aktach prawnych (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 109).
- 47 Dzieje się tak również wówczas, nawet w braku przepisów wyraźnie przyznających swym instytucjom uprawnienia do prowadzenia rokowań z państwami trzecimi, gdy Wspólnota dokonała pełnej harmonizacji w określonej dziedzinie. Przyjęte w ten sposób wspólne reguły mogłyby bowiem zostać naruszone w rozumieniu ww. wyroku w sprawie AETR, gdyby państwa członkowskie zachowały uprawnienie do prowadzenia rokowań z państwami trzecimi (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 110).

- 48 Jak wynika z tytułu rozporządzenia nr 3921/91 i z jego art. 1 oraz 2, ustanawia ono warunki dopuszczenia do wykonywania krajowego transportu towarów lub osób żeglugą śródlądową w państwie członkowskim jedynie w zakresie dotyczącym przewoźników wspólnotowych. Przepisy te dotyczą jedynie przewoźników towarów lub osób żeglugą śródlądową, którzy mają siedzibę w państwie członkowskim i wykorzystują statki, których właścicielem lub właścicielami są osoby fizyczne zamieszkałe w państwie członkowskim będące obywatelami państw członkowskich lub osoby prawne mające zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim, w których większościowy udział należy do obywateli państw członkowskich (ww. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 46).
- 49 Odniesienie do praw wynikających z konwencji z Mannheim, zawarte w art. 6 rozporządzenia nr 3921/91, nie prowadzi do odmiennego wniosku, ponieważ przepisem tym Wspólnota jedynie przyjmuje do wiadomości prawa wynikające z tej konwencji dla Szwajcarii (ww. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 47).
- 50 Z powyższego wynika, że rozporządzenie nr 3921/91 nie reguluje warunków dopuszczenia przewoźników spoza Wspólnoty do krajowego transportu rzeczy lub osób żeglugą śródlądową w państwie członkowskim (ww. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 48).
- 51 Umowy z Polską, Rumunią, Ukrainą nie należą do dziedziny objętej rozporządzeniem nr 3921/91, wobec czego nie można uznać, że naruszają one to rozporządzenie ze względów wskazanych przez Komisję.
- 52 Ponadto sama okoliczność, że rozporządzenie nr 3921/91 nie reguluje sytuacji prawnej przewoźników mających siedzibę w państwie trzecim, prowadzących działalność wewnątrz Wspólnoty, wskazuje na to, że harmonizacja dokonana na mocy tego rozporządzenia nie ma charakteru pełnego.

- 53 Wobec powyższego nie jest uzasadnione twierdzenie Komisji, jakoby w dziedzinie, której dotyczą umowy z Polską, Rumunią i Ukrainą, Wspólnota nabyła wyłączną kompetencję zewnętrzną w rozumieniu cytowanego powyżej wyroku w sprawie AETR.
- 54 W tych okolicznościach należy oddalić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 10 WE

Argumentacja stron

- 55 W zarzucie drugim Komisja podnosi, że ratyfikując i wprowadzając w życie umowy z Polską, Rumunią i Ukrainą, po wydaniu przez Radę w dniu 7 grudnia 1992 r. decyzji o upoważnieniu Komisji do prowadzenia w imieniu Wspólnoty rokowań w przedmiocie umowy międzynarodowej i po wezwaniu rządu niemieckiego przez Komisję w piśmie z dnia 20 kwietnia 1993 r. do odstąpienia od ratyfikacji tych umów, Republika Federalna Niemiec zagroziła realizacji tej decyzji i uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 10 WE. Oddziaływanie indywidualnej inicjatywy państwa członkowskiego nieuchronnie skomplikowało bowiem rokowania w przedmiocie umowy międzynarodowej, prowadzone przez Komisję w imieniu Wspólnoty, jak również późniejsze zawarcie tej umowy przez Radę.
- 56 Komisja dodała w replice, że utrzymanie w mocy, obwieszczeniem z dnia 24 marca 1993 r., opublikowanym 22 kwietnia 1993 r. w *Bundesgesetzblatt* (BGBl. 1993 II, str. 762), umowy z Czechosłowacją również stanowi naruszenie art. 10 WE.

- 57 Rząd niemiecki podnosi, że państwa członkowskie nie mogą być zmuszane, na podstawie zasady lojalnej współpracy, do uchylania umów dwustronnych zawartych uprzednio z państwami trzecimi z tego powodu, że Komisja wszczęła rokowania w dziedzinie objętej przez te umowy. Wobec faktu, że rezultat takich rokowań i zawarcie umowy wielostronnej w imieniu Wspólnoty jest ze swej natury niepewne, uchylene takie powodowałoby powstanie próżni prawnej, która istniałaby aż do wejścia w życie ewentualnej umowy wielostronnej.
- 58 W każdym razie rząd niemiecki uważa, że dochował wymogów art. 10 WE, ponieważ po konsultacji z Komisją w trakcie rokowań dotyczących umów dwustronnych, zobowiązał się do uchylenia tych umów w chwili zawarcia umowy wspólnotowej i zmniejszył okres wypowiedzenia tych umów do sześciu miesięcy.
- 59 Ponadto należy wskazać, że umowy dwustronne zostały podpisane przed wydaniem decyzji Rady z dnia 7 grudnia 1992 r.

Ocena Trybunału

- 60 Jeśli chodzi w pierwszej kolejności o dopuszczalność zarzutu dotyczącego utrzymania w mocy umowy z Czechosłowacją, należy stwierdzić, że zarzut ten został podniesiony przez Komisję w replice i w związku z tym nie może on być rozpatrzony przez Trybunał. Komisja nie podniosła bowiem takiego zarzutu w piśmie wszczynającym postępowanie przed Trybunałem (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie 298/86 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 4343, pkt 8).

- 61 Zgodnie z trwałym orzecnictwem strona nie może modyfikować przedmiotu sporu w toku postępowania, wobec czego zasadność skargi podlega rozpatrzeniu przy uwzględnieniu jedynie wniosków zawartych w skardze wszczynającej postępowanie przed Trybunałem (zob. w szczególności wyroki z dnia 25 września 1979 r. w sprawie 232/78 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 2729, pkt 3 i z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie C-256/98 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2487, pkt 31).
- 62 W związku z powyższym należy odrzucić jako niedopuszczalny zarzut Komisji w zakresie dotyczącym utrzymania w mocy umowy z Czechosłowacją.
- 63 Jeśli chodzi, po drugie, o zasadność niniejszego zarzutu, należy przypomnieć, że art. 10 WE zobowiązuje państwa członkowskie do ułatwienia Wspólnocie wypełnienia jej zadań i do powstrzymania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów traktatu.
- 64 Należy również wskazać, że ów obowiązek lojalnej współpracy ma zastosowanie ogólne i nie jest warunkowany ani wyłącznym charakterem odpowiedniej kompetencji wspólnotowej, ani ewentualnym prawem państw członkowskich do zaciągania zobowiązań względem państw trzecich (ww. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 58).
- 65 W tej kwestii Trybunał orzekł już, iż państwa członkowskie są zobowiązane do dochowania szczególnych obowiązków działania i powstrzymywania się od działania w sytuacji, w której Komisja przedstawiła Radzie wniosek, który nawet jeśli nie został przez Radę przyjęty, stanowi punkt wyjścia dla uzgodnionego działania wspólnotowego (wyroki z dnia 5 maja 1981 r. w sprawie 804/79 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. 1045, pkt 28 i ww. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 59).

- 66 Wydanie decyzji upoważniającej Komisję do prowadzenia w imieniu Wspólnoty rokowań dotyczących umowy wielostronnej stanowi początek uzgodnionego działania wspólnotowego na płaszczyźnie międzynarodowej i powoduje powstanie, jeżeli nawet nie obowiązku powstrzymania się państw członkowskich od działania, to przynajmniej obowiązku ich ścisłej współpracy z instytucjami wspólnotowymi w sposób ułatwiający wykonanie zadań Wspólnoty i zapewniający jedność i spójność działań oraz międzynarodowej reprezentacji Wspólnoty (ww. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 60).
- 67 W niniejszej sprawie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 92 opinii, wydanie przez Radę decyzji z dnia 7 grudnia 1992 r. spowodowało istotną zmianę ram prawnych, w które wpisywały się umowy z Polską, Rumunią i Ukrainą oraz wywołało konieczność współpracy i ściślejszych uzgodnień z Komisją przed ratyfikacją i wprowadzeniem w życie tych umów.
- 68 Jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 90 i 91 opinii, o ile miały miejsce konsultacje pomiędzy rządem niemieckim a Komisją w czasie rokowań i podpisywania umów z Polską, Rumunią i Ukrainą, a więc przed przyjęciem decyzji Rady z dnia 7 grudnia 1992 r., o tyle bezsporne jest, że po tej dacie Republika Federalna Niemiec ratyfikowała i wprowadziła w życie wskazane umowy, nie współpracując i nie uzgadniając tego z Komisją.
- 69 Działając w ten sposób państwo członkowskie zagroziło realizacji decyzji Rady z dnia 7 grudnia 1992 r. i w związku z tym — wypełnieniu zadań Wspólnoty, jak również realizacji celów traktatu.

- 70 Zasięgnięcie opinii Komisji było tym bardziej konieczne, że Rada i Komisja ustaliły, iż w zakresie procedury rokowań umowy międzynarodowej w imieniu Wspólnoty, będą stosować zasady postępowania zawarte w gentleman's agreement załączonym do upoważnienia do prowadzenia rokowań z dnia 7 grudnia 1992 r., w którym przewidziano współdziałanie pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi. W tym zakresie tytuł II pkt 3 lit. d) tego gentleman's agreement stanowi, że „w trakcie rokowań Komisja wypowiada się w imieniu Wspólnoty i przedstawiciele państw członkowskich mogą działać jedynie na wniosek Komisji”, i że „przedstawiciele państw członkowskich powstrzymują się od wszelkich działań mogących naruszyć prawidłowe wykonanie zadań Komisji.”
- 71 O ile prawdą jest, jak podkreśla rząd niemiecki, że umowy dwustronne zostały podpisane przed przyjęciem przez Radę decyzji z dnia 7 grudnia 1992 r., o tyle nie zmienia to faktu, że umowy z Polską, Rumunią i Ukrainą zostały ratyfikowane i wprowadzone w życie po tej dacie.
- 72 Wreszcie okoliczność, że rząd niemiecki zobowiązał się do uchylecia umów dwustronnych w chwili zawarcia umowy wielostronnej w imieniu Wspólnoty, nie dowodzi, że dochowany został obowiązek lojalnej współpracy przewidziany w art. 10 WE. Wobec tego, że uchYLECIE tych umów miałyby miejsce po przeprowadzeniu negocjacji i zawarciu umowy wielostronnej, nie przyniosłoby ono żadnych korzyści, ponieważ nie ułatwiłoby w żaden sposób negocjacji wielostronnych prowadzonych przez Komisję.
- 73 Wobec powyższego, ratyfikując i wprowadzając w życie umowy z Polską, Rumunią i Ukrainą bez współpracy lub uzgodnienia z Komisją, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 10 WE.

- 74 Z powyższego wynika, że zarzut drugi, sformułowany jak w punkcie poprzednim, jest uzasadniony.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego niezgodności spornych umów dwustronnych z rozporządzeniem nr 1356/96

Argumentacja stron

- 75 W zarzucie trzecim Komisja podnosi, że utrzymywanie w mocy, po przyjęciu rozporządzenia nr 1356/96, spornych umów dwustronnych, przewidujących dla statków zarejestrowanych w danych państwach trzecich możliwość wykonywania usług transportu żeglugą śródlądową między Republiką Federalną Niemiec a innymi państwami członkowskimi Wspólnoty za specjalnym zezwoleniem właściwego organu władzy, jest niezgodne z art. 1 i 2 wskazanego rozporządzenia, jak również z jego ogólnymi celami.
- 76 Umożliwiając bowiem jednostronne przyznawanie przez Republikę Federalną Niemiec praw dostępu lub przynajmniej zastrzegając na rzecz tego państwa członkowskiego prawo do jednostronnego przyznawania praw dostępu do śródlądowych dróg wodnych we Wspólnocie na rzecz przewoźników, którzy nie spełniają przesłanek przewidzianych w rozporządzeniu nr 1356/96, umowy dwustronne zmieniają w sposób jednostronny i poza kontrolą Wspólnoty charakter i zakres reguł dotyczących swobodnego świadczenia we Wspólnocie usług żeglugi śródlądowej, w treści określonej przez prawo wspólnotowe. Zdaniem Komisji bezsporne jest, że czescy, węgierscy, polscy, rumuńscy, słowaccy i ukraińscy przewoźnicy i przedsiębiorstwa żeglugi, mogący uzyskać, na podstawie tych umów, zezwolenie na wykonywanie usług transportowych między Republiką Federalną Niemiec a innymi państwami członkowskimi Wspólnoty, nie spełniają żadnej z tych przesłanek.

- 77 Rząd niemiecki podnosi, że umowy dwustronne nie mieszczą się w zakresie stosowania rozporządzenia nr 1356/96 i nie regulują dziedziny, która była już w dużej części objęta tym rozporządzeniem.
- 78 Zdaniem rządu niemieckiego jedynym celem rozporządzenia nr 1356/96 jest utworzenie rynku wewnętrznego poprzez określenie wspólnych reguł znajdujących zastosowanie do transportu rzeczy lub osób żeglugą śródlądową pomiędzy państwami członkowskimi i rozporządzenie to nie zawiera żadnych przepisów regulujących dostęp przedsiębiorstw z państw trzecich do usług transportu rzeczy lub osób żeglugą śródlądową na terytorium Wspólnoty.

Ocena Trybunału

- 79 Należy przypomnieć, że podstawowym celem rozporządzenia nr 1356/96 jest wprowadzenie swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu rzeczy lub osób żeglugą śródlądową między państwami członkowskimi przez wyeliminowanie wszelkich ograniczeń lub dyskryminacji wobec świadczącego usługi ze względu na jego przynależność państwową lub miejsce prowadzenia działalności.
- 80 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 1356/96 reżim prawny swobodnego świadczenia usług transportu rzeczy i osób żeglugą śródlądową obejmuje każdego przewoźnika który:

- jest zarejestrowany w państwie członkowskim zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego;

- przysługuje mu w tym państwie członkowskim prawo prowadzenia międzynarodowego transportu towarów lub pasażerów w żegludze śródlądowej;

- w takiej działalności transportowej wykorzystuje on statki żeglugi śródlądowej zarejestrowane w państwie członkowskim lub, w przypadku braku rejestracji, legitymujące się certyfikatem członkostwa we flocie państwa członkowskiego, oraz

- spełnia on warunki ustanowione w art. 2 rozporządzenia nr 3921/91, tzn. wykorzystuje statki, których właścicielem lub właścicielami są osoby fizyczne zamieszkałe w państwie członkowskim i które są obywatelami państw członkowskich lub osoby prawne, które posiadają zarejestrowaną siedzibę w państwie członkowskim, i w których większościowy udział należy do obywateli państw członkowskich.

81 O ile rozporządzenie nr 1356/96 ustanawia reżim swobodnego świadczenia usług transportu żeglugą śródlądową między państwami członkowskimi Wspólnoty na korzyść przewoźników mających siedzibę w tych państwach, o tyle należy stwierdzić, że tak wprowadzony na mocy tego rozporządzenia system nie skutkuje ani nie ma na celu utrudniania przewoźnikom mającym siedzibę w państwach trzecich lub statkom zarejestrowanym w tych państwach trzecich wykonywania takich usług między państwami członkowskimi Wspólnoty (zob. ww. wyrok z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 73).

82 Ponadto umowy dwustronne nie ustanawiają na korzyść przewoźników czeskich, węgierskich, polskich, słowackich, rumuńskich i ukraińskich, systemu swobodnego świadczenia usług transportu rzeczy i osób żeglugą śródlądową między państwami członkowskimi Wspólnoty, lecz ograniczają się do ustanowienia dla statków zarejestrowanych w danych państwach trzecich, za zezwoleniem właściwych władz stron tych umów, możliwości wykonywania takich usług między Republiką Federalną Niemiec a innymi państwami członkowskimi Wspólnoty.

83 Z powyższego wynika, że wbrew twierdzeniom Komisji, przepisy umów dwustronnych nie zmieniły charakteru, ani zakresu przepisów rozporządzenia nr 1356/96.

84 W tych okolicznościach należy oddalić zarzut trzeci.

85 Mając na uwadze powyższe, należy, po pierwsze, stwierdzić, że ratyfikując i wprowadzając w życie umowy dwustronne bez współpracy lub uzgodnienia z Komisją, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 10 WE, i po drugie, oddalić skargę w pozostałym zakresie.

W przedmiocie kosztów

86 Zgodnie z art. 69 § 3 akapit pierwszy regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań, Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo, że każda ze stron poniesie swoje własne koszty. Wobec faktu, że skarga Komisji została uwzględniona jedynie w części, należy orzec, że każda ze stron poniesie własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Ratyfikując i wprowadzając w życie:

- umowę międzynarodową pomiędzy rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Rumunii o żegludze śródlądowej, podpisaną w Bonn dnia 22 października 1991 r.,

- umowę międzynarodową pomiędzy rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Rzeczypospolitej Polskiej o żegludze śródlądowej, podpisaną w Warszawie dnia 8 listopada 1991 r.,

- umowę międzynarodową pomiędzy rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Ukrainy o żegludze śródlądowej, podpisaną w Bonn dnia 14 lipca 1992 r.

bez współpracy lub uzgodnienia z Komisją Wspólnot Europejskich, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 10 WE.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

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

Podpisy