

MNENJE SODIŠČA (veliki senat)

z dne 30. novembra 2009

Stvarno kazalo

Ozadje predloga za izdajo mnenja	I - 11139
GATS	I - 11139
Predmet in nastanek sporazumov, katerih sklenitev se načrtuje	I - 11147
Oblika in vsebina zadevnih sporazumov	I - 11150
Predlog za izdajo mnenja	I - 11153
Pisna stališča držav članic in institucij	I - 11154
Oblikovanje vprašanj, postavljenih v predlogu za izdajo mnenja, in vrstni red njune preučitve	I - 11154
Prvo vprašanje	I - 11154
Drugo vprašanje	I - 11161
Člen 133(6), drugi pododstavek, ES	I - 11161
Člena 71 ES in 80(2) ES	I - 11165
Stališče Sodišča	I - 11168
Predmet zadevnih sporazumov	I - 11168
Predmet vprašanj, postavljenih Sodišču, in vrstni red njune preučitve	I - 11170
Pristojnost Skupnosti za sklepanje zadevnih sporazumov in pravna podlaga zanj	I - 11172
Uporaba člena 133, od (1) do (5), ES v zvezi s skupno trgovinsko politiko	I - 11173
I - 11134	

Uporaba člena 133(6), drugi pododstavek, ES in udeležba držav članic pri sklepanju
zadevnih sporazumov I - 11175

Uporaba členov 71 ES in 80(2) ES v zvezi s skupno prometno politiko I - 11181

V postopku za mnenje 1/08,

zaradi predloga za izdajo mnenja v skladu s členom 300(6) ES, ki ga je 18. februarja 2008
vložila Komisija Evropskih skupnosti,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot,
predsedniki senatov, R. Silva de Lapuerta in C. Toader, predsednici senatov,
C. W. A. Timmermans, K. Schiemann (poročevalec), J. Malenovský, T. von Danwitz
in A. Arabadjiev, sodniki,

sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. februarja 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Komisijo Evropskih skupnosti E. White, M. Huttunen in L. Prete, zastopniki,
- za češko vlado M. Smolek, zastopnik,
- za dansko vlado C. Pilgaard Zinglersen, zastopnik,
- za nemško vlado M. Lumma in N. Graf Vitzthum, zastopnika,
- za grško vlado A. Samoni-Rantou, S. Chala in G. Karipsiadis, zastopniki,
- za špansko vlado N. Díaz Abad, zastopnica,
- za Irsko D. J. O'Hagan, zastopnik, skupaj z A. Collinsom in M. Collinsom, SC,

- za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,
- za litovsko vlado D. Kriaučiūnas in E. Matulionytė, zastopnika,
- za nizozemsko vlado C. Wissels in M. de Grave, zastopnika,
- za poljsko vlado M. Dowgielewicz, C. Herma in M. Kamejsza, zastopniki,
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in M. João Palma, zastopnika,
- za romunsko vlado A. Ciobanu-Dordea, N. Mitu, E. Gane in C. Osman, zastopniki,
- za finsko vlado J. Heliskoski, zastopnik,
- za švedsko vlado A. Falk, zastopnica,

- za vlado Združenega kraljestva I. Rao, zastopnica, skupaj z A. Dashwoodom, barrister,
- za Evropski parlament R. Passos in D. Gauci, zastopnika,
- za Svet Evropske unije J.-P. Hix in R. Liudvinaviciute-Cordeiro, zastopnika,

po opredelitvi E. Sharpston, prve generalne pravobranilke, D. Ruiz-Jaraboja Colomerja, generalnega pravobranilca, J. Kokott, generalne pravobranilke, M. Poiaresa Madura, P. Mengozzija, Y. Bota, J. Mazáka, generalnih pravobranilcev, in V. Trstenjak, generalne pravobranilke, na nejavni seji 3. junija 2009

sprejema naslednje

Mnenje

- ¹ Predlog se nanaša na deljeno ali izključno pristojnost Evropske skupnosti in na ustrezno pravno podlago, ki jo je treba uporabiti pri sklepanju sporazumov, katerih namen je spremeniti liste specifičnih obvez Skupnosti in njenih držav članic na podlagi Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (GATS), z nekaterimi članicami Svetovne trgovinske organizacije (STO).

- 2 Na podlagi člena 300(6) ES lahko „Evropski parlament, Svet, Komisija ali država članica [...] od Sodišča pridobi mnenje, ali je načrtovani sporazum združljiv z določbami te pogodbe. Kadar je mnenje Sodišča odklonilno, lahko sporazum začne veljati le v skladu s členom 48 Pogodbe o Evropski uniji“.

Ozadje predloga za izdajo mnenja

GATS

- 3 Svet je s Sklepom 94/800/ES z dne 22. decembra 1994 o sklenitvi sporazumov doseženih v Urugvajskem krogu večstranskih pogajanj (1986–1994), v imenu Evropske skupnosti, v zvezi z zadevami, ki so v njeni pristojnosti (UL L 336, str. 1) odobril Sporazum o ustanovitvi STO in tudi sporazume v prilogah od 1 do 3 k temu sporazumu, med katerimi je tudi GATS.

- 4 Člen 1(2) GATS določa:

„Za namene tega sporazuma je trgovina s storitvami opredeljena kot ponudba storitev:

- a) z ozemlja ene članice na ozemlje druge članice [(v nadaljevanju: način 1)];

- b) na ozemlju ene članice uporabniku storitev iz druge članice [(v nadaljevanju: način 2)];
- c) ponudnika storitev iz ene članice s tržno prisotnostjo na ozemlju druge članice [(v nadaljevanju: način 3)];
- d) ponudnika storitev iz ene članice s prisotnostjo fizičnih oseb iz te članice na ozemlju druge članice [(v nadaljevanju: način 4)].“

5 Člen V GATS, naslovljen Gospodarsko povezovanje, določa:

„1. Ta sporazum nobeni članici ne preprečuje, da bi bila pogodbenica oziroma da bi sklepala sporazume, s katerimi se liberalizira trgovina s storitvami med dvema ali več pogodbenicami, če tak sporazum [izpolnjuje določene pogoje].

[...]

5. Če namerava podpisnica zaradi sklenitve, razširitve ali spremembe kakega sporazuma iz odstavka 1 v nasprotju s pogoji na svoji listi odstopiti od določene specifične obveze ali jo spremeniti, mora najmanj 90 dni vnaprej obvestiti o nameravanem odstopu ali spremembi, pri čemer se uporablja postopek, določen v odstavkih 2, 3 in 4 člena XXI.

[...]“

6 Člen XVI GATS, ki je v delu III, naslovljenem Specifične obveze, določa:

„1. Glede dostopa na trg pri oblikah ponudbe, navedenih v členu I, vsaka članica za storitve in ponudnike storitev iz drugih članic uveljavlja obravnavo, ki ni manj ugodna od določil, omejitev in pogojev, ki so dogovorjeni in navedeni na njeni listi obvez [...]

2. V sektorjih, kjer se prevzemajo obveze glede dostopa na trg, so ukrepi, ki jih članica ne ohranja ali sprejema na regionalni podlagi ali na podlagi celotnega ozemlja, razen če na njeni listi obvez ni drugače določeno, definirani tako:

- a) omejitve števila ponudnikov storitev v obliki številčnih kvot, monopolov, izključnih ponudnikov storitev ali zahtev po preverjanju gospodarskih potreb;
- b) omejitve skupne vrednosti storitvenih transakcij ali premoženja v obliki številčnih kvot ali zahtev po preverjanju gospodarskih potreb;

- c) omejitve skupnega števila opravljenih storitev ali celotne količine storitvenega proizvoda, izraženega v obliki števila enot, kvot ali zahtev po preverjanju gospodarskih potreb;
- d) omejitve skupnega števila fizičnih oseb, ki so lahko zaposlene v posameznem storitvenem sektorju ali jih lahko zaposli posamezen ponudnik storitev in so nujno potrebne za opravljanje določene storitve ali z njo neposredno povezane, v obliki številčnih kvot ali zahtev po preverjanju gospodarskih potreb;
- e) ukrepi, ki omejujejo ali zahtevajo posebne vrste pravnih oseb ali skupnih naložb, s pomočjo katerih lahko ponudnik storitev opravi storitev; in
- f) omejitve udeležbe tujega kapitala v obliki določanja najvišjega dovoljenega odstotka tujega deleža v skupni vrednosti posameznega ali skupnega tujega vlaganja.“

7 Člen XVII(1) GATS določa:

„V sektorjih na njeni listi obvez in po tam navedenih pogojih ter kvalifikacijah vsaka članica pri vseh ukrepih, ki vplivajo na ponudbo storitev, storitev in ponudnikov storitev iz katerih koli drugih članic ne obravnava manj ugodno kot enake domače storitve ali ponudnike storitev [...]“

8 Člen XX GATS določa:

„1. Vsaka članica na listi navede vse specifične obveze, ki jih prevzema po delu III tega sporazuma. Glede na sektorje, za katere prevzema te obveze, vsaka lista vsebuje:

a) določila, omejitve in pogoje dostopa na trg;

b) pogoje in kvalifikacije nacionalne obravnave;

[...]

3. Liste specifičnih obvez so priloge k temu sporazumu in so njegov sestavni del.“

9 Specifične obveze imajo enkrat horizontalen pomen v smislu, da se brez razlike nanašajo na vse storitve, navedene na listi zadevne članice (v nadaljevanju: horizontalne obveze), drugič pa sektorski pomen, če se nanašajo na sektor posebnih storitev (v nadaljevanju: obveze posameznih sektorjev).

- „1. (a) Članica (v nadaljnjem besedilu tega člena: spreminjajoča članica) lahko spremeni vsako obvezo na svoji listi ali od nje odstopi kadar koli po preteku treh let od dne, ko je ta obveza začela veljati v skladu z določbami tega člena.
- (b) Spreminjajoča članica o svoji nameri, da v skladu s tem členom spremeni obvezo ali od nje odstopi, obvesti Svet za trgovino s storitvami najkasneje tri mesece pred nameravanim dnem uveljavitve spremembe ali odstopa.
2. (a) Na zahtevo katere koli članice, katere ugodnosti po tem sporazumu so s predlagano spremembo ali odstopom, sporočenim [...], prizadete (v tem členu: prizadeta članica), spreminjajoča članica začne pogajanja o kompenzaciji. Na teh pogajanjih in v tem sporazumu si vse prizadete članice prizadevajo za ohranitev splošne ravni vzajemno koristnih obvez, ki niso manj ugodne od predvidenih na listah specifičnih obvez pred začetkom pogajanj.
- (b) Kompenzacija velja na podlagi načela države z največjimi ugodnostmi.
3. (a) Če se spreminjajoča in prizadeta članica ne sporazumeta pred pretekom obdobja, ki je bilo določeno za pogajanja, lahko prizadeta članica zadevo predloži

arbitraži. Vsaka prizadeta članica, ki želi uveljaviti svojo pravico do morebitne kompenzacije, sodeluje v arbitraži.

- (b) Če nobena od prizadetih članic ne zahteva arbitraže, ima spreminjajoča članica pravico, da uveljavi predlagane spremembe ali odstop.

[...]

5. Svet za trgovino s storitvami določi postopke za popravljanje ali spreminjanje list obvez. Članica, ki je po določbah tega člena spremenila na listi obvez zapisane spremembe ali je od njih odstopila, svojo listo obvez popravi v skladu s tem postopkom.“

- 11 Pravila postopka za spremembo list, ki jih je 19. julija 1999 sprejel Svet za trgovino s storitvami, so navedena v dokumentu S/L/80 z dne 29. oktobra 1999, naslovljenem Postopki za izvajanje člena XXI Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (sprememba list) (v nadaljevanju: pravila postopka).

- 12 V odstavkih 5 in 6 pravil postopka je določeno:

„5. Po koncu vsakega pogajanja, opravljenega v skladu s členom XXI(2)(a), spreminjajoča članica pošlje sekretariatu skupno pismo, ki ga podpišejo zadevne

članice, in poročilo o rezultatih pogajanj, ki ga parafirajo zadevne članice. Sekretariat pismo in poročilo posreduje vsem članicam kot tajni dokument.

6. Spreminjajoča članica, ki je dosegla soglasje z vsemi [prizadetimi] članicami, ki so se izrekle [...], sekretariatu najpozneje v 15 dneh po koncu pogajanj pošlje končno poročilo o pogajanjih v skladu s členom XXI, ki se vsem članicam posreduje kot tajni dokument. Po koncu postopka izdaje potrdil, opredeljenega v odstavkih od 20 do 22, ima ta članica vso pravico uveljaviti na pogajanjih dogovorjene spremembe, ki so navedene v poročilu, in sekretariatu sporočiti datum uveljavitve, ki se nato posreduje članicam STO. Te spremembe ne smejo presegati prvotno priglašene spremembe ali odstopa in vključujejo vse kompenzacije, dogovorjene na pogajanjih.“

- 13 V odstavku 8 pravil postopka, ki se uporablja, če ni bilo mogoče doseči sporazuma o kompenzacijah, je določeno:

„Če nobena [prizadeta] članica, ki se je izrekla [...], pravočasno ne zahteva arbitraže [...], ima spreminjajoča članica pravico, da po koncu postopka izdaje potrdil iz odstavkov od 20 do 22 uveljavi predlagane spremembe ali odstop. [...] Spreminjajoča članica sporoči datum uveljavitve sekretariatu, ki ga nato posreduje članicam STO.“

- 14 V odstavku 20 pravil postopka je določeno:

„Spremembe [h GATS] priloženih verodostojnih besedil list, ki so posledica ukrepov, sprejetih na podlagi člena XXI, začnejo učinkovati na podlagi izdaje potrdil. Predlog liste, v katerem so jasno navedene podrobnosti sprememb, se sporoči sekretariatu, da ga

posreduje vsem članicam. Spremembe začnejo veljati po koncu obdobja 45 dni od datuma njihovega posredovanja ali na poznejši datum, ki ga določi spreminjajoča članica [...]"

Predmet in nastanek sporazumov, katerih sklenitev se načrtuje

- 15 Komisija poudarja, da je bilo po tem, ko je bila na podlagi GATS narejena lista specifičnih obvez Skupnosti in njenih držav članic, ki jih je bilo takrat dvanajst, zaradi širitev v letih 1995 in 2004 nujno oblikovanje nove liste z vključenimi trinajstimi novimi državami članicami, ki so do takrat imele svoje liste obvez.
- 16 Komisija je 28. maja 2004 na podlagi člena V(5) GATS sporočila listo sprememb in odstopov, ki so se nameravali izvesti pri listah trinajstih novih držav članic, da bi se združile z aktualno listo Skupnosti (v nadaljevanju: sporočilo S/SECRET/8). Temu sporočilu je 4. aprila 2005 sledilo drugo, ki se je nanašalo na odstop od nekaterih obvez, ki sta jih vsebovali listi Republike Malte in Republike Ciper (v nadaljevanju: sporočilo S/SECRET/9).
- 17 Po izjavah o interesu, ki so jih podale različne članice STO, ki so menile, da so s tako predvidenimi spremembami in odstopi od obvez prizadete, je pogajanja za dosego soglasja glede kompenzacij v skladu s členom XXI(2) GATS vodila Komisija, ki je delovala v imenu Skupnosti in njenih 25 držav članic.
- 18 V okviru teh pogajanj so se stranke dogovorile o kompenzacijah, ki bi jih bilo treba odobriti ob upoštevanju sprememb in odstopov od obvez, navedenih v

sporočilu S/SECRET/8. Niso pa se mogle sporazumeti o kompenzacijah glede odstopov, naštetih v sporočilu S/SECRET/9. Kljub temu prizadete članice STO glede zadnjega niso zahtevale arbitraže.

19 Kot je razvidno iz sklepov Sveta z dne 26. julija 2006, je bila Komisija pooblaščenca za podpis tako izpogajanih sporazumov in za posredovanje konsolidirane liste obvez Skupnosti in njenih držav članic sekretariatu STO, da bi se izdalo potrdilo.

20 Navedeni sklepi so določali zlasti, da „bo Komisija pri posredovanju konsolidirane liste specifičnih obvez Skupnosti in njenih držav članic [...] navedla, da bo nova lista začela veljati, ko bodo končani notranji postopki odločanja Evropske skupnosti in njenih držav članic, kjer bo to primerno. V zvezi s tem bo Komisija Svetu predložila predlog.“

21 Tako je bilo sklenjenih 17 sporazumov, in sicer z Argentinsko republiko, Avstralijo, Federativno republiko Brazilijo, Kanado, Ljudsko republiko Kitajsko, ločenim carinskim območjem Tajvan, Penghu, Kinmen in Matsu (kitajski Tajpej), Republiko Kolumbijo, Republiko Kubo, Republiko Ekvador, Hongkongom (Kitajska), Republiko Indijo, Japonsko, Republiko Korejo, Novo Zelandijo, Republiko Filipini, Švicarsko konfederacijo in Združenimi državami Amerike (v nadaljevanju: zadevni sporazumi).

22 Postopek izdaje potrdil se je končal 15. decembra 2006.

- 23 Komisija je Svetu 27. marca 2007 na podlagi člena 133, od (1) do (5), ES v povezavi s členom 300(2) ES predložila predlog sklepa o sklenitvi zadevnih sporazumov.
- 24 V obrazložitvi navedenega predloga je Komisija med drugim pojasnila, da je zadevne sporazume izpogajala v imenu in za račun Skupnosti ter njenih držav članic, pri čemer je izhajala iz tega, da od samega začetka ni bilo mogoče izključiti, da ti sporazumi ne bi zahtevali odobritve držav članic. Glede na naravo dejansko izpogajanih kompenzacij pa Komisija meni, da te ne presegajo področja notranje pristojnosti Skupnosti niti ne pomenijo usklajevanja zakonodaj držav članic na področju, na katerem bi Pogodba to izključevala, tako da naj člena 133(6), drugi pododstavek, ES ne bi bilo mogoče uporabiti in naj bi bila torej sklenitev sporazumov v izključni pristojnosti Skupnosti.
- 25 Nasprotno pa so Svet in v njem združene države članice menili, da je sklenitev zadevnih sporazumov v deljeni pristojnosti držav članic in Skupnosti.
- 26 Zato so države članice začele vsaka svoj notranji postopek za odobritev teh sporazumov.
- 27 Svet se je 13. julija 2007 glede zgoraj navedenega predloga Komisije posvetoval s Parlamentom. Pri tem ga je obvestil, da namerava odločbo o sklenitvi zadevnih sporazumov utemeljiti tako s členom 133, od (1) do (5), ES v povezavi s členom 300(2) ES kot s členi 71 ES, 80(2) ES in 133(6) ES v povezavi s členom 300(3) ES.

- 28 Z zakonodajno resolucijo z dne 11. oktobra 2007 je Parlament zgoraj navedeni predlog odobril. Uvodne izjave navedene resolucije se sklicujejo samo na člena 133(1) in (5) ES ter 300(2) in (3) ES.

Oblika in vsebina zadevnih sporazumov

- 29 Komisija poudarja, da so zadevni sporazumi skoraj enaki, zato je predložila zgolj sporazum, podpisan z Japonsko. Svet potrjuje, da so ti sporazumi v bistvenem enaki.
- 30 V skladu z odstavkom 5 pravil postopka ima sporazum, podpisan z Japonsko, obliko skupnega pisma, ki sta ga podpisali Komisija v imenu Skupnosti in njenih držav članic ter Japonska (v nadaljevanju: skupno pismo).
- 31 Skupnemu pismu je – kot določa odstavek 5 pravil postopka – priloženo poročilo o rezultatih pogajanj. To poročilo vsebuje dve prilogi (v nadaljevanju: priloga I in priloga II).
- 32 V prilogi I so naštetе predvidene spremembe in odstopi pri listah obvez novih držav članic. Ima dva dela.
- 33 Priloga I(A) vsebuje seznam sprememb in odstopov, naštetih v sporočilu S/SECRET/8.

34 Nekatere omejitve iz aktualne liste obvez Skupnosti in njenih držav članic se glede horizontalnih obvez razširjajo na nove države članice. Tako je pri horizontalnih omejitvah glede dostopa na trg na način 3 glede storitev, ki v državah članicah štejejo za javne službe na nacionalni ali lokalni ravni in so lahko predmet javnega monopola ali izključnih pravic zasebnih dobaviteljev. Enako velja za omejitve, ki se nanašajo na nacionalno obravnavo in veljajo za podružnice ali agencije, ki jih je v državi članici ustanovila družba iz tretje države, ali nekatere podružnice podjetij iz tretjih držav, ki so ustanovljene v skladu z zakonodajo države članice (način 3), in za omejitve, ki se nanašajo na nacionalno obravnavo pomoči (načina 3 in 4). Na nove države članice se razširjajo tudi nekatere horizontalne omejitve glede dostopa na trg na način 4 glede, prvič, napotnih oseb znotraj njihove družbe, drugič, trgovskih zastopnikov, pooblaščenih za prodajo storitev ali za sklepanje pogodb o storitvah, tretjič, oseb, pooblaščenih za vzpostavitev tržne prisotnosti, in, četrtič, fizičnih oseb, ki jih je za zagotavljanje storitve začasno zaposlila pravna oseba, ki ni tržno prisotna v nobeni od držav članic Skupnosti.

35 Priloga I(A) dalje določa odstop od nekaterih horizontalnih obvez glede dostopa na trg, za katerega sta se predhodno odločili Republika Ciper in Republika Litva in se nanaša na način 4.

36 Glede sektorskih obvez so v prilogi I(A) na nekatere nove države članice razširjene omejitve z aktualne liste obvez Skupnosti in njenih držav članic. To velja za nekatere omejitve, prvič, glede dostopa na trg v zvezi s storitvami lizinga ali najema letal brez posadke (načina 2 in 3), drugič, glede izobraževalnih storitev, ki niso vključene na listo Skupnosti in njenih držav članic, oziroma glede zasebnih izobraževalnih storitev in, tretjič, glede bančnih in drugih finančnih storitev (načina 1 in 3). Te omejitve se med drugim nanašajo na nacionalno obravnavo na področju storitev zračnega prometa, in sicer prodaje in trženja prevozov ter informacijskega sistema rezervacij.

37 V prilogi I(A) je dalje opredeljen odstop od sektorskih obvez, ki so jih predhodno prevzele nekatere nove države članice in se nanašajo na vesoljski prevoz in sektorje storitev, ki so povezane s predelovalno industrijo. Ne nazadnje so v njej za nekatere nove države članice uvedene nove sektorske omejitve v zvezi z dostopom na trg glede zračnega prevoza (najem letal s posadko) (načini od 1 do 3) in pomožnih storitev vseh načinov prevoza (način 3).

38 Priloga I(B) predvideva odstop od nekaterih obvez Republike Ciper in Republike Malte – tako horizontalnih kot sektorskih – ki so vključene v poročilu S/SECRET/9, glede nacionalne obravnave na način 4. Zadevne sektorske obveze se nanašajo na informacijske in z njimi povezane storitve, storitve raziskav in razvoja družboslovnih in humanističnih ved, zavarovalniške in z njimi povezane storitve, bančne in druge finančne storitve, hotelirske, gostinske in katerinške storitve, storitve potovalnih agencij in turističnih organizatorjev ter storitve pomorskega prevoza potnikov in blaga.

39 Priloga II vsebuje obveze, dogovorjene na podlagi kompenzacij ob upoštevanju sprememb in odstopov od obvez, navedenih v sporočilu S/SECRET/8 in povzetih v prilogi I(A). V prilogi II so v zvezi s horizontalnimi obvezami opredeljeni prilagoditev zgoraj navedene horizontalne omejitve glede dostopa na trg na način 3 za storitve, ki v državah članicah štejejo za javne storitve, in v zvezi z Republiko Avstrijo odstop od horizontalnih omejitev glede naložb (način 3) ter horizontalne obveze, ki so jih prevzele Republika Malta in Republika Ciper glede napotitev znotraj podjetja in glede trgovskih zastopnikov (način 4). Sektorske obveze ali odstopi od omejitev v zvezi s tem v smislu dostopa na trg ali nacionalnega obravnavanja so dalje naštetih glede več držav članic. Veljajo glede storitev inženiringa (načina 2 in 3), storitev integriranega inženiringa (načina 3 in 4), urbanističnih storitev in storitev krajinske arhitekture (načina 2 in 3), informacijskih in z njimi povezanih storitev (načini od 1 do 4), oglaševanja (način 1), telekomunikacijskih storitev, finančnih storitev (banke in zavarovalnice) (način 3), hotelirskih, gostinskih in katerinških storitev (način 3), storitev potovalnih agencij in turističnih organizatorjev (način 3) ter frizerskih storitev (načina 2 in 3).

40 V skupnem pismu je določeno, da to pismo ter prilogi I in II sestavljajo sporazum med strankami. V tem pismu je določeno, da Skupnost in države članice sekretariatu STO pošljejo konsolidirano listo svojih obvez, da se v zvezi z njo izda potrdilo, in da bo rezultat pogajanj med strankami začel veljati po končanem postopku izdaje potrdil na datum, ki ga morajo določiti Skupnost in njene države članice po končanju notranjih postopkov za odobritev. V tem pismu je tudi določeno, da spremembe in odstopi, načrtovani v sporočilih S/SECRET/8 in S/SECRET/9, začnejo veljati šele takrat, ko začnejo veljati izpogajane kompenzacije.

Predlog za izdajo mnenja

41 Predlog za izdajo mnenja Komisije je oblikovan tako:

- „1. Ali je sklepanje sporazumov s prizadetimi članicami [STO] v smislu člena XXI [GATS], kakršni so opisani v tem predlogu za izdajo mnenja, v izključni pristojnosti Skupnosti ali v deljeni pristojnosti Skupnosti in držav članic?

2. Ali je člen 133(1) in (5) ES v povezavi s členom 300(2) ES ustrezna pravna podlaga za akt, s katerim se v imenu Evropske skupnosti ali Skupnosti in njenih držav članic sklepajo zgoraj navedeni sporazumi?“

Pisna stališča držav članic in institucij

Oblikovanje vprašanj, postavljenih v predlogu za izdajo mnenja, in vrstni red njune preučitve

42 Komisija poudarja, da sta vprašanji, postavljeni v predlogu za izdajo mnenja, tesno povezani in da številne utemeljitve, navedene v povezavi s prvim vprašanjem, veljajo tudi za drugo. Poudarja, da če se na prvo vprašanje odgovori, da je za zadevne sporazume izključno pristojna Skupnost na podlagi skupne trgovinske politike, je treba dodatno pravno podlago, ki jo je predlagal Svet, po uradni dolžnosti zavrniti.

43 Svet, češka, danska in portugalska vlada ter vlada Združenega kraljestva menijo, da iz odgovora na drugo vprašanje samodejno izhaja odgovor na prvo. Potreba po uporabi zlasti členov 133(6) ES, 71 ES in 80(2) ES kot pravne podlage naj bi namreč *ipso facto* pomenila, da je sklepanje zadevnih sporazumov v deljeni pristojnosti Skupnosti in njenih držav članic. Po mnenju portugalske vlade in vlade Združenega kraljestva je tako Komisija obrnila naravno zaporedje premise in sklepa svojega predloga za izdajo mnenja.

Prvo vprašanje

44 Po mnenju Komisije zadevni sporazumi spadajo v skupno trgovinsko politiko in zato v pristojnost Skupnosti, ki je po naravi izključna.

45 Ta politika, ki naj bi bila odprta in v stalnem razvoju, naj bi namreč zahtevala nenehno prilagajanje konceptualnim spremembam v mednarodnem okolju in se ne sme razlagati ozko, saj bi sicer postopoma postala nepomembna. Tako bi bilo, če bi se ta politika omejila na tradicionalne vidike trgovine, ne da bi vključevala sporazume, ki so – kot v obravnavnem primeru – namenjeni spreminjanju pogojev, pod katerimi se Skupnost zavezuje k odpiranju svojega trga storitvam in ponudnikom, ki prihajajo iz drugih članic STO. Neposreden in takojšen cilj takih sporazumov naj bi bil namreč spodbujati in upravljati trgovino z navedenimi storitvami.

46 Ugotovitve v mnenju 1/94 z dne 15. novembra 1994 (Recueil, str. I-5267), da so samo storitve, ki se zagotavljajo na način 1, v izključni pristojnosti Skupnosti na področju trgovine, naj bi bile glede tega – ob upoštevanju sprememb, ki jih je v člen 133 ES vnesla Pogodba iz Nice – presežene. Odstavek 5 navedenega člena naj bi namreč odslej določal, da je „trgovina s storitvami“ – izrazoslovje je iz GATS in se razlikuje od tistega, ki je značilno za člene od 49 ES do 55 ES, v katerih sta navedena izraza „svoboda opravljanja storitev“ oziroma „liberalizacija [...] storitev“ – na splošno del skupne trgovinske politike, razen v delu, na katerega se nanaša odstavek 6 člena 133 ES.

47 Cilj teh sprememb naj bi bila poenostavitev položaja in okrepitev vloge Skupnosti v pogajanjih, ki jih vodi v okviru STO, tako da se zagotovijo skladnost, učinkovitost in verodostojnost njenega ravnanja s tem, da se ji omogoči, da svoje obveznosti opravi v dobri veri in čim hitreje. Dvo- ali večstranska pogajanja v okviru STO naj bi namreč potekala nepretrgoma in tudi sporazumi, kakršni so zadevni, ki so rezultat teh pogajanj in le spreminjajo liste obvez na podlagi GATS s postopki prožnega in hitrega pogajanja, naj bi zahtevali čim bolj prožno in hitro sklenitev in uveljavitev. Razlaga člena 133 ES, za katero se zavzema Komisija, naj bi bila tako najbolj v skladu z domnevo združljivosti pravnega reda Skupnosti s pravili mednarodnega javnega prava.

48 Poleg tega naj se po mnenju Komisije za zadevne sporazume ne bi uporabljal člen 133(6) ES, ki bi ga bilo treba – ker uvaja izjemo od načela iz člena 133(5) ES – razlagati ozko.

49 Člen 133(6), drugi pododstavek, ki se začneja z besedami „v tej zvezi“, zgolj pojasnjuje nujne posledice načela, ki je določeno v prvem pododstavku. Odstopanje, določeno v tem drugem pododstavku, naj bi se zato uporabljalo samo, če bi Skupnost s sklenitvijo sporazuma prekoračila svojo pristojnost, ker bi ta sporazum usklajeval notranje ureditve držav članic v sektorjih storitev, na katere se nanaša drugi pododstavek. Ta drugi pododstavek naj bi bil tako dodatek k členom 137(2) ES, 149(4) ES, 151(5) ES in 152(4) ES, ki izključujejo prav pristojnost za usklajevanje v zadevnih sektorjih, in sicer sektorjih socialnih, izobraževalnih, kulturnih, avdiovizualnih in zdravstvenih storitev.

50 Komisija meni, da člena 133(6), drugi pododstavek, ES nikakor ni mogoče razlagati tako, da bi bil vsak sporazum, ki bi imel vpliv, pa čeprav omejen, na enega od navedenih sektorjev, v mešani pristojnosti Skupnosti in držav članic. Dejstvo, da se navedena določba sklicuje na sporazume, „ki se nanašajo na“ navedene sektorje, naj bi poleg tega pripeljalo do tega, da se z njegovega področja uporabe izključijo sporazumi, ki se ne nanašajo posebej na te sektorje, temveč pokrivajo trgovino s storitvami kot splošno kategorijo. Drugačna razlaga bi členu 133(5), tretji pododstavek, ES, ki določa, da Svet soglasno odloča o sklepanju horizontalnih sporazumov, ki se nanašajo na te sektorje, odvzela smisel.

51 V obravnavanem primeru naj zadevni sporazumi ne bi uvajali nikakršnega usklajevanja zadevnih sektorjev. Poleg tega naj se ne bi noben kompenzacijski ukrep, dogovorjen s temi sporazumi, nanašal posebej na navedene sektorje in edini odstop od obvez v zvezi z njimi, ki zadevajo izobraževalne storitve, naj bi bil še toliko manj zmožen posegati v morebitno pristojnost držav članic, saj jim vrača več svobode. Horizontalne obveze, na katere se nanašajo ti sporazumi, naj bi zadevale trgovino s storitvami na splošno, ne da bi bile posebej opredeljene za navedene sektorje.

52 Parlament se v bistvu strinja z utemeljitvami Komisije. Izključno pristojnost Skupnosti naj bi utemeljevala potreba tako po tem, da je Skupnost sposobna izpolniti svojo nalogo

pri obrambi skupnega interesa, kot po tem, da se prepreči izkrivljanje konkurence in preusmeritev njenih notranjih trgovinskih tokov.

53 Člen 133(5) ES naj bi izražal željo držav članic, da se učinkovitost trgovinske politike v okviru razširjene Unije zagotovi tako, da se na njeno področje vključijo storitve, ki so poglaviten dejavnik pri urejanju mednarodne ekonomske izmenjave.

54 Če bi se člen 133(5), četrti pododstavek, ES razlagal tako, da skupna trgovinska politika – ko se izvaja v zvezi s trgovino s storitvami – ni več izključna, bi to odvzelo polni učinek členu 133(5), prvi pododstavek, ES in spremembam, uvedenim s Pogodbo iz Nice. Enako bi bilo, če bi bilo treba člen 133(6), drugi in tretji pododstavek, ES razlagati tako, da morajo biti vsi horizontalni trgovinski sporazumi, ki lahko vplivajo na storitve, na katere se nanašajo te določbe, mešani.

55 Vse vlade, ki so predložile stališča, in Svet menijo, da je sklepanje zadevnih sporazumov v deljeni pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami. Njihova mnenja in utemeljitve se lahko povzamejo, kot sledi.

56 Prvič, italijanska vlada meni, da ker je bil GATS sklenjen kot mešani sporazum, splošna načela mednarodnega prava in pravna varnost zahtevajo, da enako velja za zadevne sporazume, ki ga spreminjajo.

57 Drugič, poljska vlada poudarja, da je deljena pristojnost med Skupnostjo in državami članicami pravilo, ker ima Skupnost le dodeljene pristojnosti, medtem ko se za

izključno pristojnost Skupnosti, ki je izjema, zahteva, da je bodisi izrecno določena v Pogodbi bodisi da se preverijo strogi pogoji, ob izpolnitvi katerih se na podlagi sodne prakse priznava obstoj implicitne izključne pristojnosti.

58 Tretjič, Svet, češka, danska, grška in španska vlada, Irska, italijanska, nizozemska, poljska, romunska, finska in švedska vlada ter vlada Združenega kraljestva navajajo, da ugotovitve, povezane z domnevnimi zamudami ali praktičnimi težavami, ki nastajajo ob spreminjanju list obvez, oziroma z domnevnim tveganjem izgube verodostojnosti in učinkovitosti ravnanja Skupnosti, ne morejo vplivati na delitev pristojnosti med Skupnostjo in njenimi državami članicami. Nemška vlada poleg tega meni, da na delitev pristojnosti v okviru pravnega reda Skupnosti ne morejo vplivati ugotovitve, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov, ki hierarhično niso nad Pogodbo in katerih zakonitost naj bi bila nasprotno odvisna od spoštovanja le-te.

59 Različne vlade poleg tega močno dvomijo, da bi lahko roki, povezani z nacionalnimi postopki preverjanja, odločilno prispevali k upočasnitvi postopka spreminjanja list obvez. Praksa mešanih sporazumov naj bi bila dobro utečena, saj Skupnost in njene države članice pristojnosti usklajeno izvajajo usklajeno pod dejanskim vodstvom Komisije. Irska, nizozemska vlada in vlada Združenega kraljestva poudarjajo dolžnost sodelovanja med državami članicami in institucijami Skupnosti, ki obstaja glede tega.

60 Četrtrič, Svet navaja, da člen 133(6), prvi pododstavek, ES, ki določa, da Svet ne sme skleniti sporazuma, če ta vsebuje določbe, ki bi lahko prekoračile notranje pristojnosti Skupnosti, velja tudi v obravnavanem primeru, tako da bi morale zadevne sporazume skleniti tudi države članice. Različne kompenzacijske obveze, ki jih vsebujejo sporazumi, kot sta obveza odstopiti od preizkusov ekonomskih potreb, ki jih je Združeno kraljestvo uporabilo za storitve inženiringa, ali pa v zvezi z Republiko Finsko obveza omiliti pogoje za stalno prebivališče za finančne storitve na način 3, naj bi se

namreč nanašale na področja, za katera naj v Pogodbi ne bi bilo pravne podlage, ki bi utemeljila notranjo pristojnost Skupnosti.

- ⁶¹ Petič, večina vlad, ki so predložile stališča, in Svet menijo – kot so se o tem opredelile pri preučevanju drugega vprašanja glede izbire pravne podlage – da za zadevne sporazume velja člen 133(6), drugi pododstavek, ES. Sâmo besedilo te določbe naj bi potrjevalo deljeno pristojnost, ker za sklenitev sporazumov na področjih, ki so v njih predvidena, zahteva soudeležbo Skupnosti in držav članic.
- ⁶² šestič, navedene vlade in Svet glede členov 71 ES in 80(2) ES, ki – kot navajajo v okviru presoje drugega vprašanja – urejata tudi sklepanje zadevnih sporazumov v skladu z določbami člena 133(6), tretji pododstavek, ES, poudarjajo, da pristojnost Skupnosti na področju prevoza ni izključna sama po sebi. Poleg tega naj iz sodne prakse, ki se nanaša na obstoj implicitne zunanje pristojnosti, ne bi bilo razvidno, da bi zaradi izvrševanja notranjih pristojnosti ti sporazumi postali področje izključne pristojnosti Skupnosti, saj ne vplivajo na notranja pravila Skupnosti o prevozu.
- ⁶³ Sedmi , vlade, ki so predložile stališča, in Svet splošneje navajajo, da se ne strinjajo z razlago Komisije glede člena 133 ES kot celote.
- ⁶⁴  eška vlada, Irska, italijanska, litovska, nizozemska, poljska, romunska, finska in švedska vlada, vlada Združenega kraljestva in Svet menijo, da drugače kot elementi skupne trgovinske politike, ki jih ureja  len 133(1) ES in obsegajo zlasti izmenjavo blaga in opravljanje storitev na način 1 ter spadajo v izključno pristojnost Skupnosti, področja, ki jih ureja člen 133(5), prvi pododstavek, ES – med katerimi je področje

storitev, ki se opravljajo na načine 2, 3 in 4 – in na katera naj bi se nanašali predvsem zadevni sporazumi, ne spadajo v tako izključno pristojnost.

65 Ta ugotovitev naj bi bila posebej jasno in očitno razvidna iz besedila člena 133(5), četrti pododstavek, ES, v skladu s katerim ta odstavek 5 ne krši pravice držav članic do ohranjanja in sklepanja sporazumov.

66 V nasprotju s predlogi Komisije naj to, da se člen 133(5) ES razlaga tako, da Skupnosti ne daje izključne pristojnosti, spremembam, ki so bile uvedene s Pogodbo o Nici, ne bi odvzelo polnega učinka. Po mnenju španske in švedske vlade je prednost navedene določbe v tem, da odslej jasno določa, da ima Skupnost pristojnost na področju trgovinskih storitev in da določa njene meje. Po mnenju švedske vlade in vlade Združenega kraljestva člen 133(5) ES, zlasti njegov drugi in tretji pododstavek, poleg tega posebej določa različna pravila postopka.

67 Drugače kot večina drugih vlad in Svet španska vlada meni, da pojma „trgovina s storitvami“ v smislu člena 133(5), prvi pododstavek, ES ni mogoče enačiti z enakim pojmom, ki je uporabljen v GATS, in da zajema samo storitve, ki se opravljajo na načina 1 in 2 in ki naj bi edine v bistvu ustrezale pojmu opravljanja storitev v smislu Pogodbe ES.

Drugo vprašanje

68 Ne glede na to, ali je za sklenitev zadevnih sporazumov izključno pristojna Skupnost ali pa gre za deljeno pristojnost z državami članicami, je po mnenju Komisije samo člen 133, od (1) do (5), ES v povezavi s členom 300(2), prvi pododstavek, ES primerna pravna podlaga za akt Skupnosti, ki je bil sprejet zaradi take sklenitve.

69 Vse vlade, ki so predložile stališča, in Svet nasprotno menijo, da je treba uporabiti tudi člene 71 ES in 80(2) ES ter 133(6) ES v povezavi s členom 300(3), prvi pododstavek, ES.

Člen 133(6), drugi pododstavek, ES

70 Komisija poudarja, da iz razlogov, ki jih je predstavila ob preučitvi prvega vprašanja, člena 133(6), drugi pododstavek, ES glede zadevnih sporazumov ni mogoče uporabiti.

71 Komisija podredno dodaja, da navedena določba, tudi če bi bila uporabljiva, ne more biti pravna podlaga za akt Skupnosti o sklenitvi navedenih sporazumov. S tem, da je državam članicam pridržala konkurenčno pristojnost, določa namreč le izjemo od izključne pristojnosti Skupnosti na področju trgovinske politike.

72 Nemška, nizozemska, poljska in romunska vlada, vlada Združenega kraljestva in Svet nasprotno menijo, da je člen 133(6), drugi pododstavek, ES lahko pravna podlaga za

ravnanje Skupnosti, saj natančno določa pogoje za uporabo člena 133 ES, omejuje pristojnost Skupnosti na podlagi odstavka 5 tega člena in uvaja posebno pristojnost Skupnosti, ki je deljena.

73 Večina vlad, ki so predložile stališča, in Svet navajajo, da je treba v obravnavanem primeru uporabiti člen 133(6), drugi pododstavek, ES.

74 Zadevni sporazumi naj bi namreč spreminjali obveze, ki se specifično nanašajo na storitve, na katere se nanaša ta določba, torej sektorske obveze v zvezi z izobraževalnimi storitvami in horizontalne obveze v zvezi s pomočmi. Poleg tega naj bi horizontalne obveze, ki so jih spremenili sporazumi, pokrivalo vse sektorje, ki so na listi obvez Skupnosti in njenih držav članic, zlasti pa sektorje kulturnih, izobraževalnih, zdravstvenih in socialnih storitev, ki se opravljajo na načina 3 in 4.

75 Po eni strani češka, danska, nemška, grška in španska vlada, Irska, litovska, portugalska, romunska in finska vlada, vlada Združenega kraljestva in Svet nasprotujejo temu, da Komisija razlikuje med odstopi od obvez in njihovo razširitvijo. Vsaka sprememba obveze – bodisi da omejuje svobodo države članice bodisi da jo spet uveljavlja – naj bi bila obveza, ki jo lahko sprejme samo imetnik pristojnosti na zadevnem področju.

76 Po drugi strani naj bi bila razlaga Komisije glede člena 133(6), drugi pododstavek, ES v okviru preučitve prvega vprašanja iz številnih razlogov zmotna.

- 77 Prvič, nizozemska, poljska in švedska vlada zatrjujejo, da se navedena določba ne sme razlagati ozko zlasti zato, ker ne uvaja izjeme od domnevne izključne pristojnosti Skupnosti.
- 78 Drugič, češka, italijanska, litovska, nizozemska, poljska, romunska in finska vlada, vlada Združenega kraljestva in Svet poudarjajo, da prvega in drugega pododstavka člena 133(6) ES ni mogoče združiti, kot predlaga Komisija. Njihove utemeljitve je mogoče povzeti, kot sledi.
- 79 Prvi pododstavek člena 133(6) ES naj nikakor ne bi bil omejen na sektorje storitev, na katere se nanaša drugi pododstavek te določbe, temveč naj bi se nanašal na vse primere, v katerih ni notranje pristojnosti Skupnosti in med katerimi je usklajevanje, ki pa naj bi bilo – kot je razvidno iz uporabe besede „zlasti“ – poleg tega navedeno le kot primer. Navedeni drugi pododstavek naj se zato s tem, da opredeljuje področja storitev, na katerih Skupnost ne more sama usklajevati nacionalnih zakonodaj, nikakor ne bi omejeval na pojasnjevanje prvega pododstavka. Področja, na katera se nanaša ta drugi pododstavek, naj tudi ne bi popolnoma ustrezala tistim, na katerih Skupnost nima notranje pristojnosti za usklajevanje, saj na primer ni omenjeno področje zaposlovanja ali področje poklicnega usposabljanja, glede katerih pa člena 129 ES in 150(4) ES izključujeta usklajevanje. Poleg tega naj s Pogodbo ne bi bilo prepovedano usklajevanje glede avdiovizualnih storitev, ki pa so prav tako navedene v členu 133(6), drugi pododstavek, ES.
- 80 Tretjič, češka, nemška, grška, poljska, portugalska in finska vlada zatrjujejo, da je člen 133(5), tretji pododstavek, ES povsem postopkovna določba, ki se v ničemer ne nanaša na izključno ali deljeno pristojnost Skupnosti.

81 Četrtrič, zadevni sporazumi naj bi se nanašali na „področja“ sektorjev, naštetih v členu 133(6), drugi pododstavek, ES.

82 Po mnenju češke in nemške vlade, Irske ter italijanske in romunske vlade naj besedna zveza „na področjih“ iz navedene določbe ne glede na obravnavano jezikovno različico nikakor ne bi bila enopomenska niti naj ne bi pripeljala do njene omejene uporabe za sporazume, ki se nanašajo „izključno“ ali „predvsem“ na take sektorje storitev, kot to predlaga Komisija na podlagi povsem semantične oziroma dobesedne razlage.

83 Nasprotno naj bi po mnenju litovske vlade in vlade Združenega kraljestva tako uporabljena besedna zveza izražala, da se za vsak sporazum, s katerim se urejajo vidiki trgovine s storitvami iz enega od naštetih sektorjev, uporablja ta določba. Češka in romunska vlada ter vlada Združenega kraljestva menijo, da je samo ta razlaga v skladu z očitnim namenom avtorjev Pogodbe iz Nice, ki je zagotoviti, da občutljivi sektorji, naštet v členu 133(6), drugi pododstavek, ES, glede katerih ima Skupnost na notranji ravni le podporno, usklajevalno ali dopolnilno pristojnost, ostanejo v pristojnosti držav članic.

84 Nizozemska vlada meni, da bi poleg tega razlaga, za katero se zavzema Komisija, členu 133(5), tretji pododstavek, ES – ki določa pravila glasovanja, ki se uporabljajo, če gre za „horizontaln[e] sporazum[e], kolikor t[i] zadeva[jo] tudi [...] drugi pododstavek odstavka 6“ – odvzela vsakršen smisel.

Člena 71 ES in 80(2) ES

- 85 Komisija poudarja, da čeprav po členu 133(6), tretji pododstavek, ES sporazumi na področju prevoza ne spadajo v skupno trgovinsko politiko, pa ni tako glede zadevnih sporazumov, ki se nanašajo na trgovino s storitvami. Ne njihov cilj, ne predmet, ne učinek naj namreč ne bi bil urejati prevoznih storitev, sicer pa se glede tega omejujejo na to, da določajo nekatere odstope od obvez, ki se nanašajo na storitve pomorskega ali zračnega prevoza.
- 86 Vsakršen učinek na prevozne storitve naj bi bil glede na predmet zadevnih sporazumov, ki je v glavnem trgovinski, v vsakem primeru le postranski, tako da bi bilo treba kot pravno podlago prednostno uporabiti člen 133, od (1) do (5), ES, kar je razvidno tako iz sodne prakse Sodišča o izbiri primerne pravne podlage kot iz zakonodajne prakse, ki ponuja več primerov tako notranjih kot mednarodnih aktov, ki imajo postranske neposredne učinke na prevozne storitve, a so bili sprejeti brez sklicevanja na določbe Pogodbe glede prevoza.
- 87 Parlament se v bistvu strinja s stališčem Komisije.
- 88 Večina vlad, ki so predložile stališča, in Svet nasprotno menijo, da je uporaba členov 71 ES in 80(2) ES nujna, ker se nekatere od sektorskih obvez, ki so bile spremenjene ali od katerih se je odstopilo z zadevnimi sporazumi, nanašajo na prevozne storitve, medtem ko se tudi horizontalne obveze, ki so bile spremenjene ali celo dogovorjene kot kompenzacijske, nanašajo na take storitve. Nasprotujejo razlagi, za katero se zavzema Komisija, da se člen 133(6), tretji pododstavek, ES nanaša samo na sporazume, ki se izključno ali primarno nanašajo na prevozni sektor, ne pa tudi na horizontalne sporazume.

- 89 Prvič, češka in danska vlada, Irska, italijanska, litovska, nizozemska, poljska, portugalska in finska vlada, vlada Združenega kraljestva in Svet poudarjajo, da v skladu z ustaljeno sodno prakso prevoz niti v okviru trgovinskih sporazumov, kot je GATS, ni del skupne trgovinske politike. To naj bi bilo odslej izrecno uzakonjeno v členu 133(6), tretji pododstavek, ES, ki glede tega določa, da pogajanja in sklepanje sporazumov na področju prevoza „še naprej urejajo“ določbe o skupni prometni politiki.
- 90 Drugič, danska vlada in vlada Združenega kraljestva vztrajata pri terminologiji, vsebovani v tej določbi, ki se v različnih jezikovnih različicah široko sklicuje na sporazume „na področju“ prevoza.
- 91 Tretjič, danska vlada poudarja, da razlaga, ki jo zagovarja Komisija, ne upošteva niti cilja člena 133(6), tretji pododstavek, ES niti potrebe, da se mu zagotovi polni učinek. Ne bi bilo namreč smiselno, da bi se v okviru člena 133 ES določilo, da sporazum, ki se nanaša zgolj na področje prevoza, spada v skupno prometno politiko. Namen in polni učinek jasnega besedila, ki ga vsebuje ta odstavek 6, tretji pododstavek, naj bi bil prav izključitev vsakršne možnosti uporabe sodne prakse o izbiri pravne podlage glede na bistvene in postranske elemente.
- 92 Četrtrič, po mnenju češke vlade in vlade Združenega kraljestva se navedena sodna praksa uporabi, samo če je treba izbirati med določbami Pogodbe, ki Skupnosti

podeljujejo pristojnosti za različne namene, in ne ob morebitni koliziji pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami, ki presega vprašanje kolizije pravnih podlag.

93 Petič, češka, nizozemska, romunska in finska vlada, vlada Združenega kraljestva in Svet pripominjajo, da določbe zadevnih sporazumov glede prevoznega sektorja niso postranske. Po mnenju Sveta ni merila, ki bi omogočalo, da bi se neki sektorji opredelili kot bolj postranski od drugih. Romunska vlada poudarja, da so različne spremembe, ki so bile uvedene na listah obvez z zadevnimi sporazumi, enako potrebne za doseg njihovega cilja, namreč za zagotovitev konsolidacije navedenih list zaradi skorajšnje širitve. Tudi specifične obveze, značilne za področje prevoza, ki jih vsebujejo ti sporazumi, po mnenju nizozemske, romunske in finske vlade ne pomenijo postranskih ukrepov, ki so potrebni za zagotavljanje učinkovitosti glavnega ukrepa, ki ga vsebujejo sporazumi.

94 Po mnenju danske vlade in vlade Združenega kraljestva je vodilen prevozni sektor, ki se nanaša na zelo številne spremembe specifičnih obvez. Danska vlada dodaja, da so poleg tega take spremembe zelo pomembne, ker vplivajo predvsem na načina 3 in 4, ki sta bistvena predvsem na področju mednarodnega pomorskega prevoza oseb, za katerega je značilna potreba, da so nekatere dejavnosti, značilne za opravljanje storitev na tem področju, opravljene na kraju samem.

95 Glede zakonodajne prakse, ki jo je navedla Komisija, tako češka in danska vlada, Irska, italijanska, litovska, nizozemska, romunska in finska vlada ter vlada Združenega kraljestva kot Svet menijo, da ni upoštevana.

Stališče Sodišča

Predmet zadevnih sporazumov

- ⁹⁶ Ni sporno, da so bile v skladu s členom XXI(2)(a) GATS kompenzacije iz priloge II zadevnih sporazumov predmet „sporazuma“, doseženega s članicami STO, ki so se opredelile za prizadete zaradi odstopov in sprememb, načrtovanih v sporočilu S/SECRET/8.
- ⁹⁷ Glede odstopov od obvez in njihovih sprememb v sporočilih S/SECRET/8 in S/SECRET/9, ki so bili povzeti v prilogah I(A) in I(B) zadevnih sporazumov, je Komisija na vprašanje Sodišča na obravnavi odgovorila, da te spremembe in odstopi niso predmet sporazuma med strankami in jih zato Sodišču ne bi bilo treba upoštevati v postopku, začetem na podlagi člena 300(6) ES. Po eni strani imajo članice STO pravico odstopiti od obvez ali jih spremeniti, čeprav druge članice temu nasprotujejo. Po drugi strani pa nikoli ni bilo sporazumov o kompenzacijah glede obvez, opredeljenih v sporočilu S/SECRET/9.
- ⁹⁸ Tej navedbi, ki ji nasprotujejo danska, grška in španska vlada, Irska, poljska, finska in švedska vlada ter Svet, ni mogoče pritrditi.
- ⁹⁹ Kot so ti navedli, je treba namreč najprej spomniti, da je v skupnem pismu izrecno določeno, da priloga I skupaj s tem pismom in prilogo II sestavlja sporazum med strankami in da spremembe in odstopi, načrtovani v sporočilih S/SECRET/8 in S/SECRET/9, začnejo veljati šele, ko začnejo veljati izpogajane kompenzacije iz priloge II zadevnih sporazumov.

- 100 Treba je spomniti, da je glede sprememb in odstopov od obvez, opredeljenih v sporočilu S/SECRET/8 in povzetih v prilogi I(A) zadevnih sporazumov, iz člena XXI(2)(a) GATS razvidno, da si prizadete članice pri pogajanjih za sklenitev sporazuma o kompenzacijah prizadevajo za ohranitev splošne ravni vzajemno koristnih obvez, ki za trgovino niso manj ugodne od tistih, ki so predvidene na listah specifičnih obvez pred začetkom pogajanj. Izpogajane „kompenzacije“ so tako neposredna posledica načrtovanih odstopov in sprememb in morajo kot protiutež prispevati k ponovni vzpostavitvi ravnotežja, ki ga morebiti zamajejo.
- 101 Zato čeprav so spremembe in odstopi od obvez, ki jih načrtuje članica STO, enostranski, postanejo po tem, ko so kompenzacije izpogajane, s temi kompenzacijami neločljivo povezani. To potrjuje odstavek 6 pravil postopka, v katerem je določeno, da vse dejanske spremembe ne presegajo prvotno priglašene spremembe ali odstopa in vključujejo vse kompenzacije, dogovorjene na pogajanjih.
- 102 Končno je posebej glede sprememb in odstopov od obvez, opredeljenih v sporočilu S/SECRET/9 in povzetih v prilogi I(B) zadevnih sporazumov, iz skupnega pisma razvidno, da niso bili povod za sporazum o kompenzacijah niti za zahtevo za arbitražo. V podobnem primeru je iz člena XXI(3)(b) GATS in odstavka 8 pravil postopka razvidno, da lahko avtor takih sprememb in odstopov te enostransko uveljavi, potem ko je končan postopek izdaje potrdil.
- 103 Vendar se v obravnavanem primeru zdi, da sporočili S/SECRET/8 in S/SECRET/9 sledita istemu cilju, in sicer ureditvi list obvez novih držav članic in njihovi združitvi z aktualno listo obvez Skupnosti in njenih držav članic po pristopu prvih k Uniji, in da sta – s tega vidika in kot je razvidno predvsem iz pojasnil v točki 99 tega mnenja – neločljiva celota.

104 Poleg tega je jasno, da so spremembe in odstopi od obvez iz priloge I ter kompenzacije iz priloge II za stranke zadevnih sporazumov in druge članice STO zavezujoči.

105 Iz vsega navedenega je razvidno, da je celota teh sprememb, odstopov in kompenzacij vsebina zadevnih sporazumov, ki jo je treba upoštevati pri odgovoru na predlog za izdajo mnenja.

Predmet vprašanj, postavljenih Sodišču, in vrstni red njune preučitve

106 Predlog za izdajo mnenja, ki ga je vložila Komisija, se nanaša na vprašanje, ali je Komisija pooblaščenca, da sama sklepa zadevne sporazume, in na izbiro ustrezne pravne podlage za utemeljitev akta, s katerim bo Skupnost te sporazume sklenila. V zvezi z zadnjim je namen mnenja ugotoviti, ali mora privolitev Skupnosti temeljiti samo na členu 133, od (1) do (5), ES v povezavi s členom 300(2) ES, kot trdi Komisija, ali pa je treba za to upoštevati tudi člen 133(6) ES ter člena 71 ES in 80(2) ES v povezavi s členom 300(3) ES, kot meni Svet.

107 Treba je spomniti, da postopek, ki ga določa člen 300(6) ES, omogoča, da se pred sklenitvijo sporazuma odloči o vprašanju, ali je sporazum v skladu s Pogodbo. Cilj navedene določbe je torej preprečiti zaplete, ki bi lahko izvirali iz sodnega izpodbijanja združljivosti mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo Skupnost, s Pogodbo (glej zlasti mnenje 1/75 z dne 11. novembra 1975, Recueil, str. 1355, 1360).

- 108 V postopku, ki ga določa člen 300(6) ES, je torej mogoče v sodno presojo predložiti vsa vprašanja, ki zbujajo dvom o materialnopravni in formalnopravni veljavnosti sporazuma glede na Pogodbo (zgoraj navedeno mnenje 1/75, str. 1361, in mnenje 2/92 z dne 24. marca 1995, Recueil, str. I-521, točka 14). Rzsodba o skladnosti sporazuma s Pogodbo torej ni odvisna le od določb materialnega prava, temveč tudi od določb, ki se nanašajo na pristojnost, postopek ali institucionalno organizacijo Skupnosti (mnenje 1/78 z dne 4. oktobra 1979, Recueil, str. 2871, točka 30).
- 109 V skladu z ustaljeno razlago Sodišča je mnenje Sodišča o vprašanjih, ki zadevajo delitev pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami za sklenitev nekega sporazuma s tretjimi državami, dopustno. Člen 107(2) Poslovnika to razlago potrjuje (glej nazadnje mnenje 1/03 z dne 7. februarja 2006, ZOdl., str. I-1145, točka 112).
- 110 Poleg tega je treba poudariti, da je ustrezna izbira pravne podlage pomembna z ustavnopravnega vidika. Ker ima Skupnost namreč le pristojnosti, ki so ji bile dodeljene, mora sporazum, ki ga namerava skleniti, opreti na neko določbo Pogodbe, s katero je pooblašena, da ta akt odobri. Izbira napačne pravne podlage lahko torej povzroči neveljavnost samega akta o sklenitvi in s tem razveljavi privolitev Skupnosti, da jo sporazum, ki ga je podpisala, zavezuje. Tako je zlasti v primeru, ko Pogodba Skupnosti ne daje zadostne pristojnosti za ratifikacijo celotnega sporazuma, kar pripelje do preučitve delitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami za sklenitev načrtovanega sporazuma s tretjimi državami, ali tudi v primeru, ko ustrezna pravna podlaga navedenega akta za sklenitev določa drugačen zakonodajni postopek od tistega, ki so ga institucije Skupnosti dejansko izvedle (mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001, Recueil, str. I-9713, točka 5).
- 111 Glede vrstnega reda, v katerem je treba preučiti vprašanja, postavljeni Sodišču, je treba pritrditi temu, kar je navedla večina intervenientov in kar priznava tudi Komisija, in

sicer da sta vprašanje o izključni pristojnosti Skupnosti za sklenitev zadevnih sporazumov in vprašanje o pravni podlagi, ki jo je treba uporabiti za to, tesno povezani.

112 Odgovor na vprašanje, ali ima Skupnost sama pristojnost za sklepanje sporazumov ali pa si tako pristojnost deli z državami članicami, je odvisen predvsem od dometa določb Skupnosti, ki lahko institucijam Skupnosti podelijo pristojnost za udeležbo pri takem sporazumu (glej v tem smislu zgoraj navedeno mnenje 2/92, točka 12).

113 Zato je treba skupaj preučiti tudi vprašanje o opredelitvi pravne podlage, na kateri temelji pristojnost Skupnosti za sklepanje zadevnih sporazumov, in vprašanje, ali je ta pristojnost Skupnosti lahko izključna ali pa države članice ohranijo del pristojnosti za sklepanje navedenih sporazumov.

Pristojnost Skupnosti za sklepanje zadevnih sporazumov in pravna podlaga zanj

114 Najprej je treba spomniti, da v obravnavanem primeru zadevni sporazumi spreminjajo GATS, natančneje njegovo prilogo, ki vsebuje liste specifičnih obvez članic STO. GATS je mešani sporazum, ki so ga sklenile Skupnost in njene države članice. Na enotni listi obvez Skupnosti in njenih držav članic, katerih cilj je spremeniti zadevne sporazume, so med listami drugih članic STO našteje vse specifične obveze, ki prispevajo k večstranskemu ravnotežju med obvezami različnih članic STO.

115 V teh okoliščinah je treba takoj opozoriti, da lista obvez Skupnosti in njenih držav članic ne more biti spremenjena z enostranskim ravnanjem držav članic, ne glede na to, ali delujejo posamično ali skupno. Udeležba Skupnosti je v takem primeru nujna.

- 116 Nasprotno pa enake okoliščine ne pomenijo nujno, da to velja tudi za udeležbo držav članic pri zadevnih sporazumih. Morebitna nujnost udeležbe teh držav je namreč v obravnavanem primeru med drugim odvisna od vprašanja, ali se je na podlagi sprememb, ki jih je v člen 133 ES vnesla Pogodba iz Nice, zunanja pristojnost Skupnosti dovolj razvila, da bi lahko upravičila, da Skupnost sama sklepa navedene sporazume. To vprašanje bo preučeno v tem mnenju.

Uporaba člena 133, od (1) do (5), ES v zvezi s skupno trgovinsko politiko

- 117 Pristojnost Skupnosti za udeležbo pri sklepanju zadevnih sporazumov je na podlagi člena 133, od (1) do (5), ES nedvomna.
- 118 Po eni strani ni sporno, da ti sporazumi vsebujejo določbe, ki urejajo storitve, zagotovljene na način 1. Kot je razsodilo Sodišče v točki 44 zgoraj navedenega mnenja 1/94, spada način, ki zajema čezmejno zagotavljanje storitev, v okvir skupne trgovinske politike, opredeljene v členu 133(1) ES. Ta določba, ki v smislu ustaljene sodne prakse podeljuje Skupnosti izključno pristojnost, ni bila spremenjena.
- 119 Po drugi strani je iz člena 133(5), prvi pododstavek, ES – določbe, ki jo je vpeljala Pogodba iz Nice – razvidno, da je Skupnost odslej na podlagi navedene skupne trgovinske politike pristojna tudi za sklepanje mednarodnih sporazumov v zvezi

s trgovino s storitvami, ki se zagotavljajo na načine 2, 3 in 4. Taki načini zagotavljanja storitev, ki so v GATS imenovani „poraba v tujini“, „tržna prisotnost“ in „prisotnost fizičnih oseb“ in ki so bili prej zunaj področja skupne trgovinske politike (glej zgoraj navedeno mnenje 1/94, točka 47), odslej izpolnjujejo pogoje, določene v členu 133(5) in (6) ES.

120 V nasprotju s tem, kar zatrjuje španska vlada, ni iz ničesar razvidno, da bi le trgovina s storitvami, ki se zagotavlja na način 2 v smislu GATS, spadala v zunanjo pristojnost Skupnosti, uzakonjeno s členom 133(5), prvi pododstavek, ES.

121 Prvič, tako glede na svojo splošnost kot na dejstvo, da je bil sklenjen v svetovnem merilu, ima GATS – predvsem v zvezi s pojmom „trgovina s storitvami“, ki je izraz, uporabljen tudi v členu 133(5), prvi pododstavek, ES – poseben pomen na področju mednarodnega delovanja, ki se nanaša na trgovino s storitvami.

122 Drugič, opredelitev v členu 133(5), prvi pododstavek, ES, da sklepanje sporazumov na področju trgovine s storitvami odslej spada v skupno trgovinsko politiko, „kolikor niso ti sporazumi že vključeni v [odstavkih od 1 do 4 člena 133 ES]“, je treba brati v povezavi z zgoraj navedenim mnenjem 1/94, v katerem je Sodišče, kot je bilo že omenjeno v točkah 118 in 119 tega mnenja, razsodilo, da nasprotno kot trgovina s storitvami, ki se zagotavlja na načine 2, 3 in 4 v smislu GATS, spada trgovina s storitvami, ki se zagotavlja na način 1 v smislu GATS, v okvir skupne trgovinske politike, opredeljene v členu 133(1) ES.

123 Kot je razvidno iz točk od 34 do 39 tega mnenja, je v obravnavanem primeru dalje ugotovljeno, da se zadevni sporazumi, predvsem spremembe, odstopi in kompenzacije,

pa naj se nanašajo na horizontalne ali sektorske obveze, večinoma obravnavajo kot trgovina s storitvami, ki se zagotavlja na načine 2, 3 in 4.

124 Glede drugega vprašanja, postavljenega v okviru predloga za izdajo mnenja, je iz navedenega mogoče sklepati, da je Skupnost za sklepanje zadevnih sporazumov pristojna deloma na podlagi člena 133(1) ES in deloma na podlagi člena 133(5) ES, tako da mora akt Skupnosti o sklenitvi teh sporazumov temeljiti na teh dveh določbah.

Uporaba člena 133(6), drugi pododstavek, ES in udeležba držav članic pri sklepanju zadevnih sporazumov

125 V nasprotju s Komisijo in Parlamentom, ki menita, da je sklepanje zadevnih sporazumov v izključni pristojnosti Skupnosti, države članice, ki so predložile stališča, in Svet menijo, da to sklepanje zahteva skupno delovanje Skupnosti in njenih držav članic. Tako sodelovanje temelji, kot je razvidno iz točke 62 tega mnenja, na členu 133(6), drugi pododstavek, ES.

126 Omeniti je treba dve uvodni ugotovitvi.

127 Prvič, treba je spomniti, da skrb, kakršno izraža Komisija v zvezi z nujnostjo enotnega in hitrega zunanjega delovanja in težavami, ki se lahko pojavijo ob skupnem sodelovanju Skupnosti in držav članic pri sklepanju zadevnih sporazumov, ne more spremeniti bistva odgovora na vprašanje o pristojnosti. Z odgovorom na podobne utemeljitve, ki jih je podala Komisija v okviru predloga za izdajo mnenja 1/94 glede sklepanja

sporazumov, priloženih sporazumu o ustanovitvi STO, je Sodišče že razsodilo, da vprašanja delitve pristojnosti ni mogoče reševati glede na morebitne težave, ki se lahko pojavijo pri upravljanju zadevnih sporazumov (zgoraj navedeno mnenje 1/94, točka 107; glej v tem smislu tudi zgoraj navedeno mnenje 2/00, točka 41). Očitno enako velja tudi glede morebitnih težav pri sklepanju sporazumov.

- 128 Drugič, okoliščina, ki jo navaja Komisija, da določbe zadevnih sporazumov iz priloge I urejajo odstop ali spremembe obvez in tako narekujejo manjšo odprtost trgov storitev držav članic za izvajalce storitev iz tretjih držav in s tem manjše zunanje obveze, ki jih morajo te države članice upoštevati, tudi ne more vplivati na določitev pravil o pristojnosti za izvedbo takih odstopov ali sprememb.
- 129 Zunanja pristojnost, ki omogoča sprejetje obvez za določitev pogojev, pod katerimi lahko izvajalci storitev iz tretjih držav vstopajo na trg storitev v Skupnosti, namreč nujno pomeni pristojnost za odstopanje od takih obvez ali njihovo zmanjšanje.
- 130 Glede na te opredelitve je treba nadaljevati preučevanje pomena člena 133(6), drugi pododstavek, ES, da bi lahko ugotovili, ali ta določba lahko pomeni – kot trdijo Svet in vse države članice, ki so se izrekle o tem – da morajo Skupnost in njene države članice skupaj sklepati zadevne sporazume.
- 131 Pri razlagi te določbe je treba spomniti, kot je bilo poudarjeno že v točki 110 tega mnenja, da so pristojnosti Skupnosti, kot je razvidno iz člena 5 ES, dodeljene pristojnosti.

- 132 Poleg tega je treba navesti, da je v členu 133(5), peti pododstavek, ES, ki uvaja zunanjo pristojnost Skupnosti na področju mednarodne trgovine s storitvami na načine 2, 3 in 4, izrecno določeno, da se ta uporablja „brez poseganja“ v odstavek 6.
- 133 Člen 133(6), drugi pododstavek, ES določa, da so „z odstopanjem od“ prvega pododstavka odstavka 5 sporazumi, ki se nanašajo na trgovino s kulturnimi in avdiovizualnimi storitvami, izobraževalnimi storitvami ter socialnimi in zdravstvenimi storitvami, v deljeni pristojnosti Skupnosti in njenih držav in jih te in Skupnost sklepajo skupaj.
- 134 Iz istega besedila teh določb je razvidno, da drugače kot sporazume o trgovini s storitvami, ki se ne nanašajo na storitve iz člena 133(6), drugi pododstavek, ES, sporazumov, ki se nanašajo na njih, ne more sklepati Skupnost sama, ampak je za tako sklepanje zahtevana skupna udeležba Skupnosti in držav članic.
- 135 S členom 133(6), drugi pododstavek, ES je izražena skrb preprečiti, da bi trgovino s takimi storitvami urejali mednarodni sporazumi, ki bi jih sklenila Skupnost sama na podlagi zunanje pristojnosti na področju trgovine. Ne da bi se kakor koli izključila pristojnost Skupnosti glede tega, pa je s členom 133(6), drugi pododstavek, ES zahtevano, da to pristojnost – ki jo v obravnavanem primeru Skupnost deli s svojimi državami članicami – skupaj izvajajo Skupnost in te države.
- 136 Glede skupnega delovanja Skupnosti in njenih držav članic na podlagi deljene pristojnosti, ki jo imajo, je treba pripomniti, da člen 133(6), drugi pododstavek, ES omogoča tako uresničevanje interesov Skupnosti za vzpostavitev celovite, skladne in učinkovite zunanje trgovinske politike kot tudi upoštevanje posebnih interesov, ki bi jih lahko uveljavljale države članice na občutljivih področjih, opredeljenih s to določbo.

Zahteva po enotnem mednarodnem zastopanju Skupnosti poleg tega narekuje tesno sodelovanje med institucijami Skupnosti in državami članicami med pogajanji in pri sklepanju takih sporazumov (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeno mnenje 2/00, točka 18 in navedena sodna praksa).

137 Glede na navedeno Komisija in Parlament z različnimi trditvami za omejitev dometa člena 133(6), drugi odstavek, ES ne moreta uspeli.

138 Glede teze, ki jo zagovarjata navedeni instituciji, in sicer da zgornja določba zajema le sporazume, ki se izključno ali primarno nanašajo na trgovino s storitvami v sektorjih, ki jih vsebuje ta določba, je treba navesti naslednje.

139 Poleg dejstva, da taka razlaga nima nobenega temelja v besedilu člena 133(6), drugi odstavek, ES, tudi ne more biti v skladu s ciljem te določbe, ki je, kot je bilo poudarjeno v točki 135 tega mnenja, ohraniti učinkovito zunanjo pristojnost držav članic na občutljivih področjih, vključenih v navedeni določbi.

140 Posledica take razlage bi namreč bila izvzeti s področja uporabe člena 133(6), drugi pododstavek, ES vse „horizontalne“ sporazume o trgovini s storitvami kot celoto. Iz te razlage bi tudi izhajalo, da bi mednarodne določbe s povsem enako vsebino, ki jih vsebuje neki sporazum in se nanašajo na področja občutljivih storitev iz člena 133(6), drugi pododstavek, ES, spadale ali ne na področje deljene pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami, na katero se nanaša ta določba, le glede na okoliščino, ali so se stranke sporazuma odločile, da trgujejo le s takimi občutljivimi storitvami, ali so

sklenile, da trgujejo hkrati z občutljivimi storitvami in drugo vrsto storitev ali s storitvami kot celoto.

141 Iz enakih razlogov iz okoliščine, ki jo je prav tako navedla Komisija, da člen 133(5), tretji pododstavek, ES določa, da akt Skupnosti o sklenitvi horizontalnega sporazuma, za katerega se zahteva soglasje v Svetu, če se tak sporazum nanaša tudi na odstavek 6, drugi pododstavek, tega člena, ni mogoče sklepati, da je pristojnost Skupnosti za sklepanje takega sporazuma – v nasprotju s sektorskimi sporazumi, ki se posebej nanašajo na občutljiva področja iz istega pododstavka – izključna.

142 Člen 133(5), tretji pododstavek, ES vsebuje tudi pravilo, katerega namen ni opredelitev narave pristojnosti Skupnosti, ampak opredelitev, kako se mora izvajati taka pristojnost. Poleg tega zahteva po soglasju v Svetu pri sprejetju akta Skupnosti o sklenitvi sporazuma nikakor ni nezdružljiva s tem, da je taka sklenitev v deljeni pristojnosti z državami članicami.

143 Dalje je treba glede trditve Komisije, da je iz člena 133(6) ES razvidno, da drugi pododstavek te določbe velja le za določbe sporazuma, ki urejajo usklajevanje v sektorju občutljivih storitev, določenih v tem drugem pododstavku, navesti naslednje.

144 Kot navajata večina držav članic, ki so predložile stališča, in Svet, predpostavke, na kateri temelji ta trditev, in sicer da je edini namen člena 133(6), prvi pododstavek, ES izključiti zunanjo pristojnost Skupnosti, če določbe, vsebovane v načrtovanem sporazumu, urejajo usklajevanje nacionalnih določb na področju, kjer Pogodba to

izključuje, ni mogoče izpeljati iz te določbe. Usklajevanje je v Pogodbi navedeno le kot primer, kar potrjuje uporaba prislova „zlasti“.

145 Že samo s to ugotovitvijo je mogoče zavrni razlago Komisije, ki poskuša na podlagi tega omejiti uporabo člena 133(6), drugi pododstavek, ES le na primere, v katerih bi se z določbami načrtovanega sporazuma izvajalo usklajevanje v enem od sektorjev storitev, opredeljenih v tem drugem pododstavku.

146 V teh okoliščinah in zlasti glede na preudarke v točkah od 131 do 136 tega mnenja ter posebej glede na samo besedilo člena 133(6), drugi pododstavek, ES in njegov cilj vsebina člena 133(6), prvi pododstavek, ES ne more podpreti razlage, ki jo ponuja Komisija v zvezi z navedenim drugim pododstavkom.

147 V obravnavanem primeru je iz zadevnih sporazumov razvidno, da se – kot je navedeno v točki 36 tega mnenja – sektorske omejitve glede izobraževalnih storitev, ki so navedene na aktualni listi obvez Skupnosti in njenih držav članic in za katere se želi, da bi bile vključene na tej listi le glede zasebnih izobraževalnih storitev, razširjajo na določeno število novih držav članic.

148 Kot je razvidno iz točke 34 tega mnenja, navedeni sporazumi razširjajo različne horizontalne omejitve glede dostopa na trg in obravnavanja na nacionalni ravni na vse ali na del navedenih novih držav članic. Take horizontalne omejitve se praviloma uporabljajo za vse sektorje storitev, vključenih na listi obvez Skupnosti in njenih držav članic, v okviru katerih so med drugimi storitve iz člena 133(6), drugi pododstavek, ES, kot so zasebne izobraževalne storitve ali nekatere zdravstvene ali socialne storitve.

149 Tako lahko na primer razširitev horizontalnih omejitev na nove države članice glede dostopa na način 3 do storitev, ki štejejo za javne službe na nacionalni ali lokalni ravni in so lahko predmet javnega monopola ali izključnih pravic zasebnih dobaviteljev, med drugim velja za zdravstvene storitve, kar izrecno izhaja iz pojasnjevalne opombe glede te omejitve na aktualni listi obvez Skupnosti in njenih držav članic.

150 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je iz člena 133(6), drugi pododstavek, ES razvidno, da imajo v tej zadevi Skupnost in države članice deljeno pristojnost za skupno sklepanje zadevnih sporazumov. Taka ugotovitev zadostuje za odgovor na prvo vprašanje, ki je bilo postavljeno v predlogu za izdajo mnenja, o katerem odloča Sodišče.

151 Za odgovor na drugo vprašanje, postavljeno v navedenem predlogu, pa je treba še pojasniti, da ker je ugotovljeno, da se pri sklepanju zadevnih sporazumov uporablja člen 133(6), drugi pododstavek, ES, mora biti ta določba, ki poudarja deljeno pristojnost Skupnosti za tako sklenitev in s tem dopolnjuje besedilo člena 133(5), prvi pododstavek, ES, tako kot ta zadnja določba uporabljena kot pravna podlaga akta Skupnosti o sklenitvi navedenih sporazumov.

Uporaba členov 71 ES in 80(2) ES v zvezi s skupno prometno politiko

152 Komisija in Parlament menita, da je člen 133, od (1) do (5), ES edina pravna podlaga, ki jo je treba uporabiti za sprejetje akta Skupnosti o sklenitvi zadevnih sporazumov.

- 153 Nasprotno vse države, ki so vstopile v ta postopek in se o navedenem izrekle, in Svet menijo, da morata biti – ker zadevni sporazumi pokrivajo med drugim prevozne storitve, zlasti pomorski in zračni promet – pravna podlaga akta Skupnosti o sklenitvi sporazumov poleg člena 133(1), (5) in (6) ES tudi člena 71 ES in 80(2) ES.
- 154 Da bi se bilo mogoče izreči o tej različnosti pogledov, je treba – kot menijo vse vlade in institucije, ki so predložile stališča – upoštevati člen 133(6), tretji pododstavek, ES, ki natančno določa, da pogajanja in sklepanje mednarodnih sporazumov na področju prevoza še naprej urejajo določbe naslova V Pogodbe in člena 300 ES.
- 155 Po mnenju Komisije in Parlamenta je treba člen 133(6), tretji pododstavek, ES razlagati tako, da se uporablja le za sporazume, katerih predmet je izključno ali vsaj v glavnem prevoz. To torej po njunem mnenju ne velja za zadevne sporazume, katerih predmet je trgovina s storitvami na splošno in v katerih so prevozne storitve le postranske ali drugotne.
- 156 Za pojasnitev pomena člena 133(6), tretji pododstavek, ES je treba najprej spomniti, da člen 133(5), prvi pododstavek, ES, ki – kot je bilo predhodno navedeno – Skupnosti podeljuje zunanjo pristojnost na podlagi skupne trgovinske politike na področju trgovine s storitvami, ki se zagotavljajo na načine 2, 3 in 4, izrecno določa, da je ta pristojnost podeljena „brez poseganja v odstavek 6“.
- 157 Drugič, treba je pripomniti, da gre za izjemen primer, če določba Pogodbe, ki podeljuje Skupnosti zunanjo pristojnost na določenem področju, reši morebitno vprašanje pravne podlage – kot to stori člen 133 ES v odstavku 6, tretji pododstavek – tako da

posebej napoti na drugo določbo Pogodbe, ki je primernejša za sklepanje določenih vrst mednarodnih sporazumov, za katere lahko *a priori* velja ena ali druga pravna podlaga.

- 158 Tretjič, ni dvoma, da pojem „mednarodni sporazumi na področju prevoza“ zajema med drugim področje trgovine, ki se nanaša na prevozne storitve. Bilo bi namreč nesmiselno v določbi, ki nima zveze s skupno trgovinsko politiko, opredeliti, da sporazumi na področju prevoza, ki se ne nanašajo na trgovino s prevoznimi storitvami, spadajo v prometno politiko, in ne v navedeno trgovinsko politiko.
- 159 Četrtrič, odločitev, da pogajanja in sklepanje mednarodnih sporazumov na področju prevoza še naprej urejajo določbe Pogodbe, ki se nanašajo na prometno politiko, izraža željo ohraniti neko obliko *status quo ante* na tem področju.
- 160 Glede tega je treba spomniti, da je Sodišče v zgoraj navedenem mnenju 1/94, izdanem ravno v zvezi s sporazumom GATS, ki ga morajo spremeniti zadevni sporazumi, razsodilo, da za mednarodne sporazume na področju prevoza člen 113 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 133 ES) ne velja, in pojasnilo, da je to tako ne glede na dejstvo, da se taki sporazumi nanašajo na pravila o varnosti, kakršna so se obravnavala v primeru, v katerem je bila sprejeta sodba z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu, imenovana AETR (22/70, Recueil, str. 263), ali da gre, kot pri GATS, za trgovinske sporazume (glej zgoraj navedeno mnenje 1/94, točke od 48 do 53; glej v tem smislu tudi zgoraj navedeno mnenje 2/92, točka 27).
- 161 Da je lahko prišlo do tega sklepa, je Sodišče v točki 48 zgoraj navedenega mnenja 1/94 posebej poudarilo, da je prevoz v Pogodbi predmet posebnega naslova, ki je drugačen od naslova, ki se nanaša na skupno trgovinsko politiko, in glede tega spomnilo, da je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je Skupnosti dodeljena implicitna zunanja pristojnost na podlagi skupne prometne politike.

162 Iz navedenega je razvidno, da je pred začetkom veljavnosti Pogodbe iz Nice trgovina s storitvami na področju prevoza ostala popolnoma zunaj skupne trgovinske politike. Zato je trgovina s takimi storitvami, čeprav je zagotovljena na način 1, v nasprotju z drugimi vrstami storitev še naprej pod naslovom Pogodbe, ki se nanaša na skupno prometno politiko (zgoraj navedeno mnenje 1/94, točka 53).

163 Petič, treba je navesti, da bi razlaga, ki jo ponuja Komisija, in sicer da se člen 133(6), tretji pododstavek, ES nanaša le na sporazume, ki zadevajo izključno ali v glavnem trgovino s prevoznimi storitvami, odvzela tej določbi velik del učinkovitosti. Posledica te razlage bi namreč bila, da bi mednarodne določbe s povsem enako vsebino, ki jih vsebuje neki sporazum, spadale v nekaterih primerih v prometno politiko, v nekaterih pa v trgovinsko le glede na okoliščino, ali so se stranke sporazuma odločile, da trgujejo le s prevoznimi storitvami, ali pa so sklenile, da trgujejo hkrati s takimi storitvami in drugo vrsto storitev ali s storitvami kot celoto.

164 Iz navedenega je nasprotno razvidno, da je namen člena 133(6), tretji pododstavek, ES glede mednarodne trgovine s prevoznimi storitvami ohraniti načelno vzporednost med notranjo pristojnostjo, ki se izvaja z enostranskim sprejetjem pravil Skupnosti, in zunanjo pristojnostjo, ki se izvaja s sklepanjem mednarodnih sporazumov, pri čemer prva in druga pristojnost ostaneta kot prej v naslovu Pogodbe, ki se nanaša posebej na skupno prometno politiko.

165 Poleg tega je mogoče pripomniti, da je posebnost delovanja Skupnosti na področju prometne politike poudarjena v členu 71(1) ES, ki določa, da Svet ob upoštevanju „posebnosti prevoza“ določi skupno politiko na tem področju. Enako je mogoče poudariti, da člen 71(1)(b) ES posebej glede področja trgovine s storitvami Skupnosti izrecno podeljuje pristojnost, da pri izvajanju te politike postavi „pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža“.

166 V zvezi s sodno prakso, ki se nanaša na izbiro pravne podlage glede na merilo primarnosti ali akcesornosti, na katero se je oprla tudi Komisija pri utemeljitvi, da se za sklenitev zadevnih sporazumov uporablja samo člen 133(1) in (5) ES, v obravnavani zadevi zadostuje navesti, da ni mogoče trditi, da so določbe zadevnih sporazumov o trgovini s prevoznimi storitvami dovolj akcesorne za učinkovitost določb teh sporazumov, ki se nanašajo na druge storitvene sektorje (glej v tem smislu zgoraj navedeno mnenje 1/94, točka 51), ali da imajo celo izjemno omejen pomen (glej v tem smislu zgoraj navedeno mnenje 1/94, točka 67, in sodbo z dne 3. decembra 1996 v zadevi Portugalska proti Svetu, C-268/94, Recueil, str. I-6177, točka 75).

167 Po eni strani je trgovina s prevoznimi storitvami tako kot trgovina z drugimi vrstami storitev, vključenih z GATS ali zadevnimi sporazumi, predmet tako GATS kot teh sporazumov, ki imajo poleg tega neposreden in takojšen učinek na trgovino z vsemi vrstami takih storitev, ne da bi bilo med njimi mogoče razlikovati.

168 Po drugi strani ni sporno, da v obravnavanem primeru zadevni sporazumi vsebujejo precej določb, ki spreminjajo tako horizontalne kot sektorske obveze, ki so jih Skupnost in države članice na podlagi GATS sprejele glede podrobnih pravil, pogojev in omejitev, pod katerimi dovoljujejo dostop na trg prevoznih storitev, zlasti zračnih in pomorskih, dobaviteljem storitev iz drugih članic STO in ugodnosti nacionalne obravnave.

169 Iz točke 34 tega mnenja je na primer razvidno, da se s priložo I(A) zadevnih sporazumov na nove države članice razširjajo horizontalne omejitve glede dostopa na način 3 do storitev, ki štejejo za javne službe na nacionalni ali lokalni ravni in so lahko predmet javnega monopola ali izključnih pravic zasebnih dobaviteljev. Kot je razvidno iz pojasnjevalne opombe glede te omejitve na aktualni listi obvez Skupnosti in njenih držav članic, je ta omejitev zlasti mogoča v zvezi s prevoznimi storitvami in pomožnimi storitvami vseh načinov prevoza. Enako se horizontalne omejitve, ki se nanašajo tako na ugodno obravnavanje na nacionalni ravni kot na dostop na trg, ki se obravnava

v točki 34 tega mnenja, uporabijo v storitvenem sektorju, ki je vključen na tej listi Skupnosti in njenih držav članic, na kateri so na primer nekatere storitve zračnega prometa, kot so storitve popravila in vzdrževanja letal, storitve prodaje, oglaševanja in informacijskega sistema rezervacij ter storitve cestnega prevoza potnikov ali blaga.

170 Kot je razvidno iz točk 36 in 37 tega mnenja, vsebuje priloga I(A) zadevnih sporazumov tudi nekaj določb v zvezi s sektorskimi obvezami na področju prevoznih storitev, ki vključujejo bodisi širitev sektorskih omejitev na nekatere nove države članice bodisi uvedbo takih omejitev na splošno.

171 Priloga I(B) zadevnih sporazumov določa, kot je razvidno iz točke 38 tega mnenja, odstop od nekaterih horizontalnih obvez glede nacionalne obravnave na način 4, s katerimi sta prej soglašali Republika Ciper in Republika Malta, in odstop od sektorske obveze, ki jo je sprejela Republika Malta na področju pomorskega prevoza potnikov in blaga.

172 Na koncu, v zvezi z zakonodajno prakso, na katero se sklicuje Komisija, zadostuje navesti, da sama praksa Sveta ne sme odstopati od pravil Pogodbe in zato ne more ustvariti precedenčnega primera, ki bi institucije Skupnosti zavezoval pri izbiri pravilne pravne podlage (zgoraj navedeno mnenje 1/94, točka 52). V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za pravni akt Skupnosti temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, in ne na pravni podlagi za sprejetje drugih pravnih aktov Skupnosti, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti (glej zlasti sodbo z dne 6. novembra 2008 v zadevi Parlament proti Svetu, C-155/07, ZOdl., str. I-8103, točka 34 in navedena sodna praksa).

173 Na podlagi vsega navedenega je treba na drugo vprašanje, postavljeno v predlogu za izdajo mnenja, odgovoriti, da sklop „prevoz“, ki ga vsebujejo zadevni sporazumi, spada v skladu s členom 133(6), tretji pododstavek, ES na področje prometne politike, in ne na področje skupne trgovinske politike.

Zato je Sodišče (veliki senat) izdalo to mnenje:

1. **Sklepanje sporazumov s prizadetimi članicami Svetovne trgovinske organizacije v smislu člena XXI Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (GATS), kakršni so opisani v tem predlogu za izdajo mnenja, je v deljeni pristojnosti Evropske skupnosti in držav članic.**
2. **Akt Skupnosti o sklenitvi navedenih sporazumov mora temeljiti tako na členu 133(1), (5) in (6), drugi pododstavek, ES kot na členih 71 ES in 80(2) ES v povezavi s členom 300(2) in (3), prvi pododstavek, ES.**

Podpisi