

KOMMISSIONEN MOT TYSKLAND

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 juli 2005 *

I mål C-433/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 10 oktober 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Schmidt, W. Wils och A. Manville, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av W.-D. Plessing, i egenskap av ombud, biträdd av G. Schohe, Rechtsanwalt,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Silva de Lapuerta (referent), C. Gulmann, J. Makarczyk och P. Kūris,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: R. Grass,

och efter att den 10 mars 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG och rådets förordning (EEG) nr 3921/91 av den 16 december 1991 om villkoren för att transportföretag skall få utföra inrikes transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar i en annan medlemsstat än den där de är hemmahörande (EGT L 373, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 49), såvitt avser de avtal som anges under a nedan, och enligt rådets förordning (EG) nr 1356/96 av den 8 juli 1996 om gemensamma bestämmelser för transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstater, i syfte att införa frihet att tillhandahålla sådana transporttjänster (EGT L 175, s. 7), såvitt avser de avtal som anges under b nedan,

a) genom att självständigt ha förhandlat, ingått, ratificerat och genomfört

- avtalet mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Rumäniens regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Bonn den 22 oktober 1991 (BGBl. 1993 II, s. 770) (nedan kallat avtalet som ingåtts med Rumänien),

KOMMISSIONEN MOT TYSKLAND

- avtalet mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Republiken Polens regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Warszawa den 8 november 1991 (BGBl. 1993 II, s. 779) (nedan kallat avtalet som ingåtts med Polen), och

- avtalet mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Ukrainas regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Bonn den 14 juli 1992 (BGBl. 1994 II, s. 258) (nedan kallat avtalet som ingåtts med Ukraina), och

- b) genom att vägra säga upp de avtal som ingåtts med Rumänien, Polen och Ukraina samt

- avtalet mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Tjeckoslovakiska socialistiska republikens regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Prag den 26 januari 1988 (BGBl. 1989 II, s. 1035) (nedan kallat avtalet som ingåtts med Tjeckoslovakien), och

- avtalet mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Folkrepubliken Ungerns regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Budapest den 15 januari 1988 (BGBl. 1989 II, s. 1026) (nedan kallat avtalet som ingåtts med Ungern).

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelserna

Bestämmelserna i EG fördraget

2 Artikel 10 EG har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.”

3 Vad gäller transportområdet föreskrivs i artikel 70 EG att medlemsstaterna skall uppnå fördragets mål inom ramen för en gemensam transportpolitik.

4 I artikel 71.1 EG föreskrivs följande:

”För att genomföra artikel 70 och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär skall rådet enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén fastställa

a) gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier,

b) de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,

c) åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,

d) alla andra lämpliga bestämmelser.”

5 Med stöd av denna sistnämnda bestämmelse har rådet antagit förordningarna nr 3921/91 och nr 1356/96.

Förordning nr 3921/91

- 6 Enligt tredje skälet i ingressen till förordning nr 3921/91 är förordningens syfte att transportföretag som inte är etablerade i medlemsstaten skall tillåtas att genomföra nationella transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar på samma villkor som dem som medlemsstaten i fråga föreskriver för sina egna transportföretag.

- 7 I detta syfte föreskrivs i artikel 1 första stycket i denna förordning att från och med den 1 januari 1993 skall varje transportör av gods eller passagerare på inre vattenvägar tillåtas att utföra nationella transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar i yrkesmässig trafik i en medlemsstat där transportföretaget inte är etablerat, så kallat cabotage, under förutsättning att transportföretaget är etablerat i en medlemsstat i enlighet med dess lagstiftning och, där så är tillämpligt, transportföretaget är berättigat att där utföra internationella transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar. I andra stycket i denna artikel föreskrivs att om transportföretaget uppfyller dessa villkor får det temporärt utföra cabotage i ifrågavarande medlemsstat utan att ha säte eller driftställe där.

- 8 Vidare föreskrivs i artikel 2.1 i samma förordning att, för att ett transportföretag skall tillåtas utföra cabotage, för detta ändamål endast får användas fartyg vars ägare är fysiska personer som är bosatta i en medlemsstat och som är medborgare i en medlemsstat, eller juridiska personer som har sitt säte i en medlemsstat och som till övervägande del ägs av medborgare i en medlemsstat.

- 9 Slutligen skall, enligt artikel 6 i förordning nr 3921/91, bestämmelserna i förordningen inte påverka de rättigheter som existerar enligt den reviderade konventionen om sjöfarten på Rhen, undertecknad i Mannheim den 17 oktober 1868 (nedan kallad Mannheimkonventionen).

Förordning nr 1356/96

- 10 Säsom följer av dess titel och av andra skälet i ingressen, är syftet med förordning nr 1356/96 att införa frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstater genom att för den som tillhandahåller tjänsterna avskaffa alla restriktioner som beror på hans nationalitet eller på att han är etablerad i en annan medlemsstat än den där tjänsten skall tillhandahållas.
- 11 I artiklarna 1 och 2 i denna förordning föreskrivs att varje transportföretag som transporterar gods eller passagerare på inre vattenvägar skall ha rätt att utföra transporter mellan medlemsstater och på transitering genom dem, utan diskriminering på grund av nationalitet eller etableringsort. I nämnda artikel 2 anges även de villkor som gäller för denna rätt.
- 12 Enligt artikel 3 i samma förordning skall bestämmelserna däri "inte påverka de rättigheter för transportföretag från tredjeland som fastställs genom den reviderade konventionen om sjöfarten på Rhen (Mannheimkonventionen), konventionen om sjöfarten på Donau (Belgradkonventionen) eller de rättigheter som följer av Europeiska gemenskapens internationella åtaganden".

De bilaterala avtal som Förbundsrepubliken Tyskland ingått

- 13 De avtal som anges i punkt 1 i förevarande dom (nedan gemensamt kallade de bilaterala avtalen) innehåller bestämmelser om rätten för de avtalsslutande parternas fartyg att använda varandras inre vattenvägar för transporter av passagerare och gods.

- 14 I avtalen föreskrivs bland annat att det för transporter av passagerare och/eller gods med fartyg från en av de avtalsslutande staterna mellan hamnar i den andra avtalsslutande staten (cabotage) och för transporter av passagerare och/eller gods med fartyg från en avtalsslutande stat mellan den andra avtalsslutande statens hamnar och hamnar i en tredjestat (förbindelse med tredjestater) krävs ett särskilt tillstånd från de behöriga myndigheterna i de berörda avtalsslutande staterna.
- 15 De avtal som ingåtts med Ungern och Tjeckoslovakien ratificerades genom två lagar av den 14 december 1989 och trädde i kraft den 31 januari respektive den 4 maj 1990. De avtal som ingåtts med Rumänien och Polen ratificerades genom två lagar av den 19 april 1993 och trädde i kraft den 9 juli respektive den 1 november 1993. Det avtal som ingåtts med Ukraina ratificerades genom en lag av den 2 februari 1994 och trädde i kraft den 1 juli 1994.

Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet

- 16 Den 28 juni 1991 tillställde kommissionen rådet en rekommendation till beslut om att förhandlingar skulle inledas om ett multilateralt avtal mellan gemenskapen och tredjeländer på området för transport av passagerare och gods på inre vattenvägar.
- 17 Genom beslut av den 7 december 1992 bemyndigade rådet ”kommissionen att förhandla om ett multilateralt avtal om vilka bestämmelser som skall tillämpas på flodtransport av passagerare och gods mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen, å ena sidan, och Polen och de stater som är parter i Donaukonventionen (Ungern, Tjeckoslovakien, Rumänien, Bulgarien, före detta Sovjetunionen, före detta Jugoslavien och Österrike), å andra sidan” (nedan kallat rådets beslut av den 7 december 1992).

- 18 Efter rådets beslut av den 7 december 1992 anmodade kommissionen, genom skrivelse av den 20 april 1993, flera medlemsstater, däribland Förbundsrepubliken Tyskland, att "avhålla sig från alla initiativ som kan skada de pågående förhandlingar som inletts på gemenskapsnivå och särskilt avstå från att ratificera redan paraferade eller undertecknade avtal och från att inleda nya förhandlingar med länder i Central- och Östeuropa på området för sjöfart på inre vattenvägar".
- 19 Den 8 april 1994 beslutade rådet att förhandlingarna med Republiken Tjeckien, Republiken Ungern, Republiken Polen och Republiken Slovakien skulle prioriteras.
- 20 De multilaterala förhandlingar som kommissionen lett utmynnade den 5 augusti 1996 i att ett förslag till multilateralt avtal paraferades. Med stöd därav lade kommissionen den 13 december 1996 fram ett förslag till rådets beslut om slutande av avtalet om villkor för transport av gods och passagerare på inre vattenvägar mellan Europeiska gemenskapen, å ena sidan, och Republiken Tjeckien, Republiken Polen och Republiken Slovakien, å andra sidan.
- 21 Gemenskapen har emellertid, ännu denna dag, inte ingått något multilateralt avtal med de berörda länderna.
- 22 Genom en formell underrättelse av den 10 april 1995 och en kompletterande formell underrättelse av den 24 november 1998 inledde kommissionen ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG och anmodade Förbundsrepubliken Tyskland att säga upp de bilaterala avtalen.

- 23 Den tyska regeringen bestred, i sina svar av den 23 juni 1995 och den 26 februari 1999, att ingåendet av de bilaterala avtalen utgjorde ett åsidosättande av gemenskapsrätten. Kommissionen riktade därför den 28 februari 2000 ett motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detsamma.
- 24 Kommissionen ansåg att situationen alltjämt var otillfredsställande och beslöt därför att väcka förevarande talan.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

- 25 Den tyska regeringen har för det första hävdad att talan inte kan tas upp till sakprövning såvitt avser de avtal som ingåtts med Ungern och Tjeckoslovakien. Dessa avtal behandlades nämligen inte i det motiverade yttrandet.
- 26 Det räcker att domstolen påpekar att det, när det gäller anmärkningen att de bilaterala avtalen är oförenliga med förordning nr 1356/96, i det motiverade yttrandet otvetydigt och på flera ställen hänvisas till de avtal som ingåtts med Ungern och Tjeckoslovakien, och att Förbundsrepubliken Tyskland i punkt 2 i sitt svar på det motiverade yttrandet uttryckligen tog ställning till denna fråga.
- 27 Den tyska regeringen har för det andra gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning i den mån kommissionen däri har hänvisat till domarna av den 5 november 2002 i de så kallade Open skies-målen, det vill säga mål C-466/98, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2002, s. I-9427), mål C-467/98, kommissionen mot Danmark (REG 2002, s. I-9519), mål C-468/98, kommissionen mot Sverige (REG 2002, s. I-9575), mål C-469/98, kommissionen mot Finland (REG 2002, s. I-9627), mål C-471/98, kommissionen mot Belgien (REG 2002, s. I-9681), mål C-472/98, kommissionen mot Luxemburg (REG 2002, s. I-9741), mål C-475/98, kommissionen mot Österrike (REG 2002, I-9797), och mål C-476/98,

kommissionen mot Tyskland (REG 2002, s. I-9855), trots att dessa domar avkunnades efter att det administrativa förfarandet hade avslutats. Enligt den tyska regeringen borde kommissionen, innan den väckte talan om fördragsbrott, ha riktat ett nytt motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland och omnämnt denna nya rättspraxis.

- 28 Föremålet för en talan som väcks med stöd av artikel 226 EG avgränsas visserligen genom det administrativa förfarande som avses i samma bestämmelse, och kommissionens motiverade yttrande och talan måste följaktligen grundas på samma anmärkningar. Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse med avseende på hur anmärkningarna har formulerats, när tvisteföremålet inte har utvidgats eller ändrats utan tvärtom enbart har inskränkts (se bland annat dom av den 16 september 1997 i mål C-279/94, kommissionen mot Italien, REG 1997, s. I-4743, punkterna 24 och 25, av den 25 april 2002 i mål C-52/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2002, s. I-3827, punkt 44, och av den 11 juli 2002 i mål C-139/00, kommissionen mot Spanien, REG 2002, s. I-6407, punkterna 18 och 19).
- 29 Genom att i ansökan hänvisa till domarna i de ovannämnda Open skies-målen avsåg kommissionen endast att omnämna senaste rättspraxis rörande de principer som reglerar gemenskapens exklusiva externa behörighet, utan att utvidga, ändra eller ens inskränka tvisteföremålet, såsom det angavs i det motiverade yttrandet av den 28 februari 2000.
- 30 Av det ovan anförda följer att talan kan tas upp till sakprövning.

Talan

- 31 Den tyska regeringen har inledningsvis yrkat att domstolen skall slå fast att talan inte längre har något föremål såvitt avser de avtal som ingåtts med Tjeckoslovakien,

Ungern och Polen, på grund av Republiken Tjeckiens, Republiken Ungerns, Republiken Polens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen den 1 maj 2004.

- 32 Domstolen påpekar att enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 11 oktober 2001 i mål C-110/00, kommissionen mot Österrike, REG 2001, s. I-7545, punkt 13, och av den 19 februari 2004 i mål C-310/03, kommissionen mot Luxemburg, REG 2004, s. I-1969, punkt 7).
- 33 I förevarande fall löpte den frist som angavs i det motiverade yttrandet ut den 28 april 2000, vilket innebär att Republiken Tjeckiens, Republiken Ungerns, Republiken Polens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen saknar betydelse i förevarande tvist.
- 34 Kommissionen har till stöd för sin talan åberopat tre anmärkningar. Den har för det första anmärkt att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet i den mening som avses i dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, det så kallade AETR-målet (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551). Den har för det andra åberopat att artikel 10 EG har åsidosatts. Den har för det tredje hävdats att de bilaterala avtalen är oförenliga med förordning nr 1356/96.

Den första anmärkningen: Åsidosättande av gemenskapens exklusiva externa behörighet

Parternas argument

- 35 Som första anmärkning har kommissionen hävdats att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet att ingå internationella

avtal i den mening som avses i domen i det ovannämnda AETR-målet, genom att förhandla, ingå, ratificera och genomföra de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina. Dessa avtal påverkar nämligen de gemensamma bestämmelser som gemenskapen antagit genom förordning nr 3921/91.

- 36 Kommissionen anser att de nämnda avtalen, vilka gör det möjligt för transportföretag från berörda tredjeländer att genom ett speciellt tillstånd få tillträde till cabotage i Tyskland, påverkar de gemensamma bestämmelserna i förordning nr 3921/91 eftersom dessa innebär en fullständig harmonisering från och med den 1 januari 1993 av villkoren för att få utföra cabotage i gemenskapens medlemsstater.
- 37 Kommissionen har i detta hänseende gjort gällande att förordning nr 3921/91 inte endast avser gemenskapens transportföretag utan även transportföretag i tredjeländer, eftersom schweiziska transportföretag enligt artikel 6 däri ges tillträdesrätt med stöd av Mannheimkonventionen.
- 38 Den tyska regeringen har hävdats att de bestämmelser som föreskrivs i de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 3921/91 eller av ett område som redan i stor utsträckning regleras av förordningen. Dessa avtal påverkar därför inte de gemensamma bestämmelser som gemenskapen antagit genom nämnda förordning.
- 39 Den tyska regeringen anser nämligen att förordning nr 3921/91 enbart rör interna förhållanden. I förordningen regleras endast cabotage på inre vattenvägar i en medlemsstat som utförs av transportföretag som är etablerade i andra medlemsstater och den innehåller inte någon bestämmelse rörande villkoren för att transportföretag från tredjeländer skall kunna tillåtas att utföra cabotage på inre vattenvägar inom gemenskapen.

- 40 Den tyska regeringen har i det avseendet gjort gällande att hänvisningen till Mannheimkonventionen i artikel 6 i förordning nr 3921/91 inte kan tolkas som en bestämmelse om hur medborgare från tredjeländer skall behandlas. Denna bestämmelse avser endast Schweiz och bekräftar enbart de rättigheter som det landet har enligt konventionen.

Domstolens bedömning

- 41 Domstolen erinrar om att även om gemenskapen genom fördraget inte uttryckligen ges extern behörighet i fråga om transport på inre vattenvägar, föreskrivs det inte desto mindre i artiklarna 71.1 EG och 80.1 EG att gemenskapen är behörig att vidta åtgärder på detta område.
- 42 I punkterna 16–18 och 22 i domen i det ovannämnda AETR-målet fann domstolen följande. Gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal följer inte enbart av en uttrycklig tilldelning i fördraget, utan kan även följa av andra bestämmelser i fördraget och av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner inom ramen för dessa bestämmelser. I synnerhet när gemenskapen har antagit gemensamma regler — oavsett form — för genomförandet av en i fördraget föreskriven gemensam politik, skall medlemsstaterna inte längre anses ha rätt att vare sig individuellt eller ens gemensamt ingå avtal med tredjeland om förpliktelser som kan inverka på dessa bestämmelser. Allteftersom de gemensamma bestämmelserna införs är det gemenskapen ensam som, med verkan för hela tillämpningsområdet för gemenskapens rättsordning, kan åta sig och genomföra avtalsförpliktelser i förhållande till tredjeland. Så snart som gemenskapen har antagit regler för förverkligandet av fördragets mål, kan medlemsstaterna inte utanför ramen för de gemensamma institutionerna åta sig förpliktelser som kan inverka på nämnda regler eller ändra deras räckvidd.

- 43 Om medlemsstaterna hade rätt att ingå internationella överenskommelser som påverkade de gemensamma bestämmelserna skulle såväl genomförandet av det mål som eftersträvas genom dessa bestämmelser som genomförandet av gemenskapens uppgift och av fördragets mål äventyras (dom av den 2 juni 2005 i mål C-266/03, kommissionen mot Luxemburg, REG 2005, s. I-4805, punkt 41).
- 44 Domstolen har i sina domar i de ovannämnda Open skies-målen erinrat om under vilka omständigheter medlemsstaternas internationella åtaganden kan inverka på eller ändra de gemensamma bestämmelsernas räckvidd och följaktligen under vilka omständigheter gemenskapen får exklusiv extern behörighet genom att utöva sin interna behörighet.
- 45 Så är fallet när dessa internationella åtaganden omfattas av tillämpningsområdet för de gemensamma bestämmelserna eller i vart fall av ett område som redan i stor utsträckning regleras av sådana bestämmelser, även om åtagandena inte står i motsats till de gemensamma bestämmelserna (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 108).
- 46 När gemenskapen i sina interna rättsakter har infört bestämmelser om hur medborgare från tredjeländer skall behandlas eller när den uttryckligen har tilldelat gemenskapsinstitutionerna en behörighet att förhandla med tredjeländer erhåller den sålunda en exklusiv extern behörighet på det område som omfattas av dessa rättsakter (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 109).
- 47 Detta gäller också — även i avsaknad av uttryckliga bestämmelser som ger gemenskapsinstitutionerna befogenhet att förhandla med tredjeländer — när gemenskapen har genomfört en fullständig harmonisering på ett visst område, eftersom det, i den mening som avses i domen i det ovannämnda AETR-målet, skulle kunna inverka på de gemensamma regler som sålunda antagits, om medlemsstaterna behöll friheten att förhandla med tredjeländer (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 110).

- 48 Såsom följer av dess titel liksom av artiklarna 1 och 2 fastställs i förordning nr 3921/91 villkoren för att transportföretag skall få utföra inrikes transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar i en medlemsstat endast vad gäller gemenskapens transportföretag. Dessa bestämmelser avser nämligen endast transportörer av gods eller passagerare på inre vattenvägar som är etablerade i en medlemsstat och som använder fartyg vars ägare antingen är fysiska personer som är bosatta i en medlemsstat och som är medborgare i en medlemsstat eller juridiska personer som har sitt säte i en medlemsstat och som till övervägande del ägs av medborgare i en medlemsstat (domen av den 2 juni 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 46).
- 49 Den hänvisning till rättigheter som existerar enligt Mannheimkonventionen, som görs i artikel 6 i förordning nr 3921/91, föranleder inte någon annan bedömning. Gemenskapen har nämligen genom denna bestämmelse endast beaktat de rättigheter som Schweiz har enligt den konventionen (domen av den 2 juni 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 47).
- 50 Härav följer att villkoren för att transportföretag som inte är hemmahörande i gemenskapen skall få utföra inrikes transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar i en medlemsstat inte regleras i förordning nr 3921/91 (domen av den 2 juni 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 48).
- 51 Eftersom de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina inte rör ett område som redan täcks av förordning nr 3921/91, kan de inte anses inverka på förordningen av de skäl som kommissionen anfört.
- 52 Den omständigheten att situationen för transportföretag som är etablerade i tredjeländer och som är verksamma inom gemenskapen inte regleras genom förordning nr 3921/91 visar dessutom att den harmonisering som skett genom den förordningen inte är fullständig.

- 53 Kommissionen saknar således fog för att hävda att gemenskapen har förvärvat exklusiv extern behörighet, i den mening som avses i domen i det ovannämnda AETR-målet, på det område som regleras av de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina.
- 54 Mot denna bakgrund kan den första anmärkningen inte godtas.

Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 10 EG

Parternas argument

- 55 Som andra anmärkning har kommissionen hävdad att Förbundsrepubliken Tyskland inte har iakttagit sina skyldigheter enligt artikel 10 EG. Genom att ratificera och genomföra de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina efter det att rådet den 7 december 1992 beslutat att bemyndiga kommissionen att förhandla om ett multilateralt avtal på gemenskapens vägnar och med hänsyn till att kommissionen, i sin skrivelse av den 20 april 1993, bad den tyska regeringen att avstå från att ratificera dessa avtal, har denna medlemsstat nämligen äventyrat genomförandet av detta beslut. Kommissionens arbete med att förhandla om ett multilateralt avtal på gemenskapens vägnar samt rådets senare ingående av ett sådant avtal försvåras av mellankommande individuella initiativ från en medlemsstats sida.
- 56 I repliken har kommissionen tillagt att det förhållandet att det avtal som ingåtts med Tjeckoslovakien fortfarande är i kraft, på grundval av ett meddelande av den 24 mars 1993 som offentliggjordes den 22 april 1993 i *Bundesgesetzblatt* (BGBl. 1993 II, s. 762), även utgör ett åsidosättande av artikel 10 EG.

- 57 Den tyska regeringen har hävdad att medlemstaterna inte kan anses vara skyldiga, enligt principen om lojalt samarbete, att säga upp bilaterala avtal som redan ingåtts med tredjeländer på grund av att kommissionen har inlett förhandlingar på samma område som det som regleras i dessa avtal. Eftersom det ligger i sakens natur att det föreligger ovisshet om resultatet av sådana förhandlingar och ingåendet av ett multilateralt avtal, skulle en sådan uppsägning medföra en situation av rättsligt vakuum fram till dess ett sådant multilateralt avtal eventuellt träder i kraft.
- 58 Den tyska regeringen anser under alla omständigheter att den har följt kraven i artikel 10 EG, eftersom den, efter samråd med kommissionen under förhandlingen av de bilaterala avtalen, har åtagit sig att säga upp avtalen så snart ett gemenskapsavtal har ingåtts och förkortat avtalens uppsägningstid till sex månader.
- 59 Den tyska regeringen har även gjort gällande att de bilaterala avtalen under-tecknades innan rådets beslut av den 7 december 1992 fattades.

Domstolens bedömning

- 60 Vad för det första beträffar frågan huruvida den anmärkning kan prövas som avser att det avtal som ingåtts med Tjeckoslovakien fortfarande är i kraft, konstaterar domstolen att anmärkningen åberopades av kommissionen i dess replik och att den följaktligen inte kan prövas av domstolen. En sådan anmärkning omnämndes nämligen inte av kommissionen i den ansökan genom vilken talan anhängiggjordes (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 1988 i mål 298/86, kommissionen mot Belgien, REG 1988, s. 4343, punkt 8).

- 61 Enligt fast rättspraxis kan en part inte ändra själva föremålet för talan under rättegången, utan prövningen av om talan är välgrundad kan endast ske med hänsyn till yrkandena i den ansökan genom vilken talan anhängiggjorts (se bland annat dom av den 25 september 1979 i mål 232/78, kommissionen mot Frankrike, REG 1979, s. 2729, punkt 3, svensk specialutgåva, volym, 4, s. 505, och av den 6 april 2000 i mål C-256/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-2487, punkt 31).
- 62 Följaktligen kan kommissionens anmärkning inte prövas, i den mån den avser att det avtal som ingåtts med Tjeckoslovakien fortfarande är i kraft.
- 63 Vad för det andra gäller frågan huruvida anmärkningen är välgrundad påpekar domstolen att medlemsstaterna genom artikel 10 EG åläggs att underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.
- 64 Det skall även påpekas att denna skyldighet att lojalt samarbeta är allmänt tillämplig och inte beroende av huruvida den berörda gemenskapsbehörigheten är av exklusiv karaktär eller av medlemsstaternas eventuella rätt att avtala om skyldigheter i förhållande till tredjeländer (domen av den 2 juni 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 58).
- 65 Domstolen har i det avseendet redan slagit fast att medlemsstaterna har särskilda skyldigheter att handla och avstå från att handla i en situation där kommissionen har lagt fram förslag för rådet som, även om de inte antagits av detta, bildar utgångspunkten för en samlad gemenskapsåtgärd (dom av den 5 maj 1981 i mål 804/79, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1981, s. 1045, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 6, s. 79, och domen av den 2 juni 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 59).

- 66 Att ett beslut fattats genom vilket kommissionen bemyndigats att förhandla om ett multilateralt avtal på gemenskapens vägnar utgör inledningen till en samlad gemenskapsåtgärd på det internationella planet och innebär, om än inte en skyldighet för medlemsstaterna att avstå från att handla, åtminstone en skyldighet för medlemsstaterna att nära samarbeta med gemenskapsinstitutionerna för att underlätta fullgörandet av gemenskapens uppgifter och säkerställa enhetlighet och konsekvens i gemenskapens internationella agerande och internationella representation (domen av den 2 juni 2005 i det ovan nämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 60).
- 67 Att rådets beslut av den 7 december 1992 fattades innebar, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 92 i sitt förslag till avgörande, att den rättsliga ramen för de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina förändrades väsentligt. Beslutet innebar att det blev nödvändigt med ett närmare samarbete och samråd med kommissionen innan ratificeringen och genomförandet av nämnda avtal kunde äga rum.
- 68 Som generaladvokaten vidare framhållit i punkterna 90 och 91 i sitt förslag till avgörande hölls visserligen samråd mellan den tyska regeringen och kommissionen vid tidpunkten för förhandlingen och undertecknandet av de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina, det vill säga innan rådets beslut av den 7 december 1992 fattades, men det är utrett att Förbundsrepubliken Tyskland efter detta datum har ratificerat och genomfört dessa avtal utan att samarbeta eller samråda med kommissionen.
- 69 Genom detta agerande har medlemsstaten äventyrat genomförandet av rådets beslut av den 7 december 1992 och följaktligen fullgörandet av gemenskapens uppgifter och förverkligandet av fördragets mål.

- 70 Skyldigheten att rådgöra med kommissionen gjorde sig i än högre grad gällande eftersom rådet och kommissionen, vad gäller förfarandet för att förhandla om det multilaterala avtalet på gemenskapens vägnar, kommit överens om att tillämpa de uppförandebestämmelser som finns i ett gentleman's agreement, som lagts som bilaga till förhandlingsmandatet av den 7 december 1992 och där det föreskrevs ett nära samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna. I avdelning II punkt 3 d i detta gentleman's agreement föreskrivs att "vid förhandlingarna talar kommissionen på gemenskapens vägnar och medlemsstaternas representanter skall endast ingripa på kommissionens begäran" och att "medlemsstaternas representanter skall avstå från varje agerande som kan inverka på genomförandet av kommissionens uppgifter".
- 71 Som den tyska regeringen har påpekat är det visserligen riktigt att de bilaterala avtalen undertecknades innan rådets beslut av den 7 december 1992 fattades, men faktum kvarstår dock att de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina ratificerades och genomfördes efter detta datum.
- 72 Den omständigheten att den tyska regeringen har åtagit sig att säga upp de bilaterala avtalen så snart ett multilateralt avtal har ingåtts på gemenskapens vägnar kan slutligen inte anses visa att den skyldighet att lojalt samarbeta som föreskrivs i artikel 10 EG har iakttagits. Eftersom en sådan uppsägning skall ske efter förhandlingen och ingåendet av detta avtal, saknar den helt ändamålsenlig verkan, eftersom den inte på något sätt underlättar kommissionens multilaterala förhandlingar.
- 73 Av det ovan anförda följer att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att — utan att samarbeta eller samråda med kommissionen — ratificera och genomföra de avtal som ingåtts med Polen, Rumänien och Ukraina.

- 74 Härav följer att den andra anmärkningen kan godtas i den utsträckning som angetts i föregående punkt.

Den tredje anmärkningen: De bilaterala avtalen är oförenliga med förordning nr 1356/96

Parternas argument

- 75 Som tredje anmärkning har kommissionen hävdats att det är oförenligt med artiklarna 1 och 2 i förordning nr 1356/96 och de allmänna syftena med denna att, efter det att förordningen antagits, bibehålla de bestämmelser i de bilaterala avtalen enligt vilka det är möjligt för fartyg registrerade i de berörda tredjeländerna att tillhandahålla transporttjänster på inre vattenvägar mellan Förbundsrepubliken Tyskland och andra medlemsstater i gemenskapen, förutsatt att de har ett särskilt tillstånd från den behöriga myndigheten.
- 76 De bilaterala avtalen innebär att Förbundsrepubliken Tyskland unilateralt kan bevilja rätt till tillträde till inre vattenvägar inom gemenskapen, eller åtminstone att den förbehålls rätten att unilateralt bevilja sådan rätt, för transportföretag som inte uppfyller de villkor som föreskrivs i förordning nr 1356/96. Avtalen ändrar därför, på ett unilateralt sätt och utan någon kontroll av gemenskapen, beskaffenheten och räckvidden av bestämmelserna som definieras i gemenskapsrätten rörande frihet att tillhandahålla transporttjänster på inre vattenvägar mellan medlemsstater. Enligt kommissionen är det klarlagt att de tjeckiska, ungerska, polska, rumänska, slovakiska och ukrainska transportföretag och rederier som, med tillämpning av dessa avtal, kan tillåtas att utföra transporttjänster mellan Förbundsrepubliken Tyskland och andra medlemsstater i gemenskapen inte uppfyller något av dessa villkor.

- 77 Den tyska regeringen har hävdad att de bilaterala avtalen inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1356/96 eller av ett område som i stor utsträckning regleras av förordningen.
- 78 Enligt den tyska regeringen har förordning nr 1356/96 till enda syfte att inrätta den inre marknaden genom att fastställa de gemensamma bestämmelser som är tillämpliga på transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstater, och den innehåller inte någon bestämmelse som reglerar rätten för företag från tredjeländer att få tillträde till tjänster avseende transport av passagerare eller gods på inre vattenvägar inom gemenskapen.

Domstolens bedömning

- 79 Domstolen erinrar om att huvudsyftet med förordning nr 1356/96 är att införa frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstater genom att för den som tillhandahåller tjänsterna avskaffa alla restriktioner eller all diskriminering som beror på hans nationalitet eller på hans etableringsort.
- 80 Enligt artikel 2 i förordning nr 1356/96 gäller denna frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar till förmån för varje transportföretag som

— är etablerat i en medlemsstat i enlighet med denna medlemsstats lagstiftning,

- i den medlemsstaten har rätt att utföra internationell transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar,

- för sådan transport använder fartyg som är avsedda för transport på inre vattenvägar och som är registrerade i en medlemsstat, eller, vid avsaknad av sådan registrering, omfattas av ett intyg att fartyget ingår i en medlemsstats handelsflotta, och

- uppfyller de krav som anges i artikel 2 i förordning nr 3921/91, det vill säga använder fartyg vars ägare är fysiska personer som är bosatta i en medlemsstat och som är medborgare i en medlemsstat, eller juridiska personer som har sitt säte i en medlemsstat och som till övervägande del ägs av medborgare i en medlemsstat.

81 Det har genom förordning nr 1356/96 visserligen införts ett system för frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport på inre vattenvägar mellan gemenskapens medlemsstater till förmån för transportföretag etablerade i dessa stater, men det system som därigenom införts genom förordningen har inte till syfte eller som verkan att transportföretag som är etablerade i tredjeländer eller fartyg som är registrerade i dessa skall förhindras att utföra sådana tjänster mellan gemenskapens medlemsstater (se domen av den 2 juni 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Luxemburg, punkt 73).

82 Genom de bilaterala avtalen införs inte heller något system för frihet att tillhandahålla tjänster avseende transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstaterna till förmån för tjeckiska, ungerska, polska, slovakiska, rumänska och ukrainska transportföretag. I avtalen föreskrivs endast en möjlighet för fartyg som är registrerade i de berörda tredjeländerna att, efter det att särskilt tillstånd har beviljats av parternas behöriga myndigheter, utföra sådana tjänster mellan Förbundsrepubliken Tyskland och andra medlemsstater i gemenskapen.

- 83 Härav följer att de bilaterala avtalen, i motsats till vad kommissionen hävdade, varken har ändrat beskaffenheten eller räckvidden av bestämmelserna i förordning nr 1356/96.
- 84 Mot denna bakgrund kan den tredje anmärkningen inte godtas.
- 85 På grund av det anförda finner domstolen följande. Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att ratificera och genomföra de bilaterala avtalen utan att samarbeta eller samråda med kommissionen. Talan skall ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

- 86 I artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna föreskrivs att domstolen kan besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionens talan endast delvis har bifallits, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

- 1) Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att — utan att samarbeta eller samråda med Europeiska gemenskapernas kommission — ratificera och genomföra följande avtal:

- **Avtalet mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Rumäniens regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Bonn den 22 oktober 1991.**

- **Avtalet mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Republiken Polens regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Warszawa den 8 november 1991.**

- **Avtalet mellan Förbundsrepubliken Tysklands regering och Ukrainas regering om sjöfart på inre vattenvägar, undertecknat i Bonn den 14 juli 1992.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Europeiska gemenskapernas kommission och Förbundsrepubliken Tyskland skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter