CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL ELEANOR SHARPSTON prezentate la 1 iulie 2010 [1]

1. Comisia solicită Curții să constate că Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului (CEE) nr. 3577/92 al Consiliului [2], în special al articolelor 1 și 4 din acesta, întrucât a încheiat, la 16 aprilie 2004, în lipsa unei proceduri prealabile de cerere de ofertă, un contract exclusiv de servicii publice cu societatea Gozo Channel Company Ltd (denumită în continuare „GCCL").

2. Principala apărare a Maltei este că regulamentul nu îi era aplicabil la data respectivă. Malta a aderat la Uniunea Europeană abia la 1 mai 2004, deși Tratatul de aderare [3] fusese semnat la 16 aprilie 2003.

3. La solicitarea Curții, Comisia a subliniat obligația unui stat de a respecta cu bună-credință termenii unui tratat și, înainte de intrarea acestuia în vigoare, obligația statului respectiv de a se abține de la săvârșirea unor acte care ar lipsi un tratat de obiectul și de scopul său, principii de drept internațional prevăzute la articolele 18 și 26 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor [4].

1 — Limba originală: engleza.

2 — Din 7 decembrie 1992 de aplicare a principiului liberei circulații a serviciilor la transporturile maritime în interiorul statelor membre (cabotaj maritim) (JO L 364, p. 7, Ediție specială, 06/vol. 02, p. 83, denumit în continuare „regulamentul").

3 — Tratatul între Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Cehă, Republica Estonia, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Republica Ungară, Republica Malta, Republica Polonă, Republica Slovenia, Republica Slovacă privind aderarea Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia [și] a Republicii Slovace la Uniunea Europeană (JO L 236, p. 17, denumit în continuare „Tratatul de aderare").

4 — Încheiată la Viena la 23 mai 1969 și intrată în vigoare la 27 ianuarie 1980 *(Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331, denumită în continuare „Convenția de la Viena").

Contextul juridic

Convenția de la Viena

4. Convenția de la Viena codifică în mare măsură dreptul internațional al tratatelor. Aceasta se aplică, în temeiul articolului 1, tratatelor încheiate între state (inclusiv, așadar, Tratatului de aderare) și, în temeiul articolului 5, oricărui tratat care este actul constitutiv al unei organizații internaționale, (inclusiv, prin urmare, tratatelor de instituire a diferitelor Comunități Europene și celui privind Uniunea Europeană) [5]. O serie de dispoziții ale Convenției de la Viena reflectă reguli ale dreptului cutumiar internațional care fac parte, ca atare, din ordinea juridică comunitară [6]. În general, se consideră că articolul 18 (care precizează așa-numitele „obligații provizorii") și articolul 26 (care prevede executarea cu bună-credință) fac parte dintre aceste dispoziții [7]. Deși aceste dispoziții nu sunt obligatorii ca atare pentru Malta [8], o prezentare a lor este utilă deoarece arată care sunt regulile de drept cutumiar internațional pe care aceasta le consideră aplicabile în cazul său.

5. Articolul 18, intitulat „Obligația de a nu lipsi un tratat de obiectul și de scopul său înainte de intrarea sa în vigoare", prevede:

„Un stat trebuie să se abțină de la săvârșirea unor acte care ar lipsi un tratat de obiectul și de scopul său:

(a) când a semnat tratatul sau a schimbat instrumentele care constituie tratatul sub rezerva ratificării, acceptării sau aprobării, atât timp cât nu și-a manifestat intenția de a nu deveni parte la tratat sau

(b) când și-a exprimat consimțământul de a fi legat prin tratat, în perioada care precedă intrarea în vigoare a tratatului și cu condiția ca aceasta să nu fie întârziată fără motiv valabil."

5 — Cu toate acestea, dintre actualele state membre ale Uniunii, Franța, Malta și România nu sunt state semnatare ale Convenției de la Viena și, deși în momentul de față toate celelalte state membre au ratificat sau au aderat la respectiva convenție sau au succedat unor state părți la aceasta, Luxemburgul și Portugalia au procedat astfel doar între data semnării și data intrării în vigoare a Tratatului de aderare, iar Irlanda doar după intrarea în vigoare a Tratatului de aderare (a se vedea pagina de internet cuprinzând colecția tratatelor Națiunilor Unite: http://treaties.un.org).

6 — A se vedea cel mai recent exemplu Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita, C-386/08, Rep., p. I-1289, punctele 40-42 și jurisprudența citată.

7 — Cu toate acestea, nu toată doctrina este de acord cu privire la măsura în care articolul 18 constituie doar o codificare, mai degrabă decât o dezvoltare, a dreptului cutumiar internațional: a se vedea de exemplu Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester University Press, 1973, p. 22; pentru o prezentare a câtorva modalități de redactare a normei cutumiare, diferite de cea utilizată în Convenția de la Viena, a se vedea și Klabbers, J., *How to defeat a treaty's object and purpose pending entry into force: toward manifest intent*, 34 Vanderbilt Journal of Transnational Law, p. 283, martie 2001.

8 — A se vedea nota de subsol 5 de mai sus.

6. Articolul 26, intitulat „*Pacta sunt servanda*”, menționează:

„Orice tratat în vigoare leagă părțile și trebuie să fie executat de ele cu bună-credință.”

Tratatul CE

7. Articolul 226 CE (devenit articolul 258 TFUE) prevede:

„În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul [prezentului tratat/tratatelor], aceasta emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile.

În cazul în care statul în cauză nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a [Uniunii] Europene.”

8. Potrivit articolului 249 al doilea paragraf CE (devenit articolul 288 TFUE):

„Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.”

9. Conform articolului 254 alineatele (1) și (2) CE (devenit, după modificare, articolul 297 TFUE), regulamentele intră în vigoare la data prevăzută de textul lor sau, în absența acesteia, în a douăzecea zi de la data publicării lor în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Tratatul de aderare și Actul de aderare

10. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Tratatul de aderare, zece state noi, printre care și Malta, au devenit „membri ai Uniunii Europene și părți la Tratatele pe care se întemeiază Uniunea, cu modificările sau completările ulterioare”. Articolul 1 alineatul (2) arată:

„Condițiile de admitere și adaptările aduse Tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană și pe care această admitere le antrenează figurează în Actul anexat la prezentul Tratat[9]. Dispozițiile acestui Act fac parte integrantă din prezentul Tratat.”

9 — Actul privind condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 33, denumit în continuare «Actul de aderare»).

11. În conformitate cu articolul 2 alineatul (2), Tratatul de aderare, semnat la Atena la 16 aprilie 2003, a intrat în vigoare la 1 mai 2004.

12. Articolul 2 din Actul de aderare prevede:

„Începând cu data aderării, dispozițiile tratatelor originare și actele adoptate înainte de aderare de instituții și de Banca Centrală Europeană sunt obligatorii pentru noile state membre și se aplică în statele membre respective în condițiile prevăzute în aceste tratate și în prezentul act."

13. În ceea ce privește punerea în aplicare a regulamentului în Malta, nu au fost prevăzute niciun fel de condiții.

14. Malta a depus instrumentul de ratificare a Tratatului de aderare la guvernul italian la 30 iulie 2003.

Regulamentul nr. 3577/92

15. Regulamentul a fost adoptat de Consiliu la 7 decembrie 1992 și a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* la 12 decembrie 1992.

16. Articolul 1 alineatul (1) prevede:

„Începând cu 1 ianuarie 1993, libertatea de a presta servicii în domeniul transportului maritim în interiorul un stat membru (cabotaj maritim) se aplică armatorilor comunitari care operează nave înmatriculate într-un stat membru și arborează pavilionul acelui stat membru, sub rezerva îndeplinirii de către aceste nave a tuturor condițiilor pentru practicarea cabotajului în acel stat membru, inclusiv navele înmatriculate în registrul Euros, de îndată ce acest registru va fi aprobat de Consiliu."

17. În conformitate cu articolul 2 punctul 1, „servicii de transport maritim în interiorul unui stat membru (cabotaj maritim)" înseamnă „servicii furnizate în mod normal contra unei remunerații" și cuprind, printre altele, conform literei (c) a doua liniuță „cabotaj[ul] insular: transportul pasagerilor sau mărfurilor pe mare între […] porturi situate pe insule ale unuia și aceluiași stat membru".

18. Articolul 2 punctul 4 definește „obligațiile aferente serviciilor publice" ca fiind „obligațiile pe care armatorul comunitar respectiv, dacă ar ține seama de propriul interes comercial, nu și le-ar asuma sau nu și le-ar asuma în aceeași măsură sau în aceleași condiții".

19. Articolul 4 prevede:

„(1) Un stat membru poate încheia contracte de servicii publice cu societăți de navigație care participă la servicii regulate spre, dinspre și între insule sau le poate impune obligații aferente serviciilor publice ca o condiție pentru furnizarea de servicii de cabotaj.

În cazul în care un stat membru încheie contracte de servicii publice sau impune obligații aferente serviciilor publice, face acest lucru pe o bază nediscriminatorie față de toți armatorii comunitari.

(2) În cazul în care impun obligații aferente serviciilor publice, statele membre se limitează la cerințe privind porturile care urmează să fie deservite, regularitatea, continuitatea, frecvența, capacitatea de a furniza serviciul, tarifele practicate și echipajul navei.

Orice compensație, după caz, pentru obligațiile aferente serviciilor publice, trebuie să fie disponibilă pentru toți armatorii comunitari.

(3) Contractele de servicii publice existente pot rămâne în vigoare până la data la care acestea expiră."

20. În conformitate cu articolul 11, regulamentul a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1993. Cu toate acestea, în temeiul articolului 6, diverse servicii de cabotaj – în Marea Mediteraneană, de-a lungul coastelor Spaniei, Portugaliei și Franței, și privind anumite insule de coastă spaniole, portugheze și franceze și insule și teritorii din afara Europei – au fost exceptate de la aplicarea regulamentului până la diferite date, cuprinse între 1 ianuarie 1995 și 1 ianuarie 2004.

Situația de fapt și procedura

21. În timpul negocierilor care au avut loc înainte de încheierea Tratatului de aderare s-a ridicat și s-a discutat cu mai multe ocazii problema respectării progresive de către Malta a *acquis*-ului comunitar, *inter alia*, în domeniul transportului maritim.

22. În acest context, o poziție comună din 26 octombrie 2001 [10] stipula: „[…] UE ia act că Malta intenționează să încheie până la 30 iunie 2002 contracte exprese cu durata de cinci ani fiecare privind obligații de servicii publice atât cu societatea Sea Malta Co. Ltd, cât și [cu GCCL]: UE ia, de asemenea, act că la încetarea acestor contracte se vor desfășura

10 — Conferința privind aderarea la Uniunea Europeană – Malta – doc. 20766/01 CONF-M 80/01.

proceduri de cerere de ofertă în conformitate cu *acquis*-ul relevant în acest domeniu." UE a mai prevăzut în poziția comună că „în etapa actuală, acest capitol nu necesită alte negocieri", dar a arătat că în lumina monitorizării *acquis*-ului ar putea „reveni la acest capitol la momentul potrivit".

23. În speță, contractul privind prestarea unui serviciu regulat de transport cu feribotul de mare viteză între insulele Malta și Gozo a fost semnat cu GCCL [11] abia la 16 aprilie 2004 (la un an după semnarea Tratatului de aderare și cu aproximativ două săptămâni înainte de intrarea în vigoare a acestuia) și nu a fost încheiat doar pentru o perioadă de cinci ani fără posibilitate de prelungire, ci pentru o perioadă de șase ani fără posibilitate de prelungire.

24. Nu este contestat faptul că respectivul contract a fost atribuit fără a oferi armatorilor comunitari vreo posibilitate de a participa la o procedură de cerere de oferte.

25. După ce a urmat procedura administrativă prevăzută la articolul 226 CE, Comisia solicită acum Curții să constate că Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul regulamentului, în special a articolelor 1 și 4 din acesta, întrucât a încheiat, la 16 aprilie 2004, în lipsa unei proceduri prealabile de cerere de oferte, un contract exclusiv de servicii publice cu GCCL, și să oblige Republica Malta la plata cheltuielilor de judecată.

26. Malta solicită Curții să constate că regulamentul nu a fost și nu este aplicabil contractului în litigiu, să respingă acțiunea ca neîntemeiată și să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

Apreciere

27. Principala apărare a Maltei este aceea că regulamentul nu îi era aplicabil la momentul încheierii contractului. În subsidiar, aceasta susține că atribuirea contractului în litigiu a fost autorizată, în esență, în cursul negocierilor de aderare (deși a fost amânată din motive justificate) și/sau a fost în orice caz justificată de o nevoie reală și a fost proporțională în raport cu obiectivele urmărite.

28. În prezentele concluzii, vom aborda doar argumentul principal care, în opinia noastră, oferă un temei suficient pentru respingerea acțiunii formulate de Comisie, fără a mai fi necesară abordarea detaliată a celorlalte apărări ale Maltei.

11 — Din pledoarii a rezultat că un alt contract a fost încheiat cu societatea Sea Malta Co. Ltd, dar aceasta a fost ulterior dizolvată.

29. Obstacolul major care se opune acțiunii formulate de Comisie este simplu. O constatare precum cea solicitată nu poate privi decât neîndeplinirea unei obligații prevăzute de tratate, care include obligația de a respecta un regulament adoptat în temeiul acestor tratate. O astfel de obligație poate exista doar în momentul în care statul membru în cauză este ținut să respecte tratatele și, în consecință, orice regulament adoptat în temeiul acestor tratate. Or, constatarea solicitată în prezenta cauză se referă la faptul că, prin faptul că a adoptat anumite măsuri înainte de a fi obligată să respecte Tratatul CE, Malta nu și-a îndeplinit obligațiile rezultate din regulament.

30. În opinia noastră, Comisia nu a surmontat acest obstacol.

31. Există totuși două obiecții posibile la această opinie, pe care trebuie să le abordăm. Se poate interpreta că constatarea solicitată nu se referă la atribuirea propriu-zisă a contractului la 16 aprilie 2004, ci că se referă la menținerea sa în vigoare după data de 1 mai 2004? Și se poate considera că Malta era obligată să respecte regulamentul înainte de 1 mai 2004?

32. Înainte de a trece la analiza fiecăreia dintre cele două întrebări, considerăm util să amintim anumite aspecte din jurisprudența Curții referitoare la acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

Jurisprudență referitoare la acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

33. În primul rând, astfel cum a subliniat Curtea, scopul procedurii precontencioase din cadrul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este atât de a-i acorda statului membru posibilitatea de a-și îndeplini obligațiile care îi revin conform dreptului Uniunii, cât și de a-i permite acestuia să se apere împotriva obiecțiunilor formulate de Comisie. În consecință, (a) obiectul acțiunii este delimitat de procedura precontencioasă și (b) atât avizul motivat, cât și acțiunea formulată în fața Curții trebuie să expună obiecțiunile Comisiei în mod precis, neechivoc și detaliat, pentru a permite statului membru vizat și Curții să aprecieze cu exactitate modul în care statul membru nu și-a îndeplinit una dintre obligațiile sale rezultate din tratat, astfel încât Curtea să nu se pronunțe *ultra petita* sau, dimpotrivă, să nu omită să se pronunțe asupra unei obiecțiuni [12].

34. În al doilea rând, existența unei neîndepliniri a obligațiilor se apreciază în funcție de situația statului membru la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat [13].

12 — A se vedea, printre multe alte exemple, Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Franța, (C-340/02, Rec., p. I-9845, punctele 25-27), Hotărârea din 28 iunie 2007, Comisia/Spania (C-235/04, Rep., p. I-5415, punctul 48), și Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Portugalia (C-457/07, Rep., p. I-8091, punctele 67 și 68), și jurisprudența citată în aceste hotărâri.

13 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Comisia/Spania (citată anterior, punctul 52).

35. În sfârșit, revine Comisiei obligația de a dovedi existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor și de a prezenta Curții toate elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor. Comisia nu se poate limita la a pretinde în acțiunea sa că un stat membru, acționând într-un anumit mod, nu și-a îndeplinit obligațiile rezultate dintr-o dispoziție a unui regulament, atribuind dispoziției respective anumite consecințe juridice care nu rezultă în mod necesar din aceasta. Pentru a-și dovedi pretenția, Comisia trebuie să demonstreze că în respectiva cauză sunt efectiv îndeplinite condițiile pentru aplicarea acestei dispoziții [14].

Atribuirea contractului sau menținerea în vigoare a acestuia?

36. În mod clar, constatarea pe care o solicită Comisia privește neîndeplinirea de către Malta a obligațiilor care îi revin în temeiul regulamentului ca urmare a faptului că aceasta a încheiat un contract specific la 16 aprilie 2004.

37. Comisia a folosit,practic, în avizul său motivat din 12 decembrie 2006, aceeași formulare cu privire la presupusa neîndeplinire a obligațiilor. De asemenea, în acel document Comisia a invitat Malta să adopte măsurile necesare pentru a se conforma respectivului aviz în termen de două luni de la primirea acestuia.

38. În mod evident, nu ne putem aștepta ca Malta să se întoarcă în timp pentru a *nu* mai încheia contractul în litigiu la 16 aprilie 2004. Măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat ar putea viza doar rezilierea contractului sau o nouă atribuire a acestuia în urma unei proceduri de cerere de oferte nediscriminatorii.

39. O astfel de situație se întâlnește frecvent în acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor privind, de exemplu, atribuirea de contracte publice specifice fără respectarea normelor comunitare în materie de achiziții publice. În lumina articolului 258 TFUE și a jurisprudenței Curții, în ipoteza în care Comisia consideră că un contract a fost atribuit în mod nelegal, aceasta, după ce a oferit statului membru în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile, trebuie să invite mai întâi acest stat membru să remedieze într-un anumit termen nelegalitatea constatată (prin orice mijloace disponibile în etapa respectivă) și, în cazul în care statul membru nu s-a conformat acestei cerințe, poate formula o acțiune în fața Curții, care se va pronunța luând în considerare faptul dacă situația nelegală mai exista la împlinirea termenului stabilit de Comisie.

14 — A se vedea Hotărârea din 3 mai 2001, Comisia/Belgia (C-347/98, Rec., p. I-3327, punctele 38 și 39).

40. În această ipoteză, Curtea fie va constata existența neîndeplinirii obligațiilor de către statul membru în cazul în care acesta nu a remediat până la acea dată nelegalitatea vizată, fie va respinge acțiunea Comisiei în cazul în care nelegalitatea a fost remediată [15]. Totuși, în prima situație declarația Curții se va raporta în continuare la caracterul nelegal inițial al atribuirii contractului, iar nu la neîndeplinirea obligației de remediere a situației ilicite [16].

41. În consecință, chiar dacă prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, privită în ansamblu, urmărește încetarea situației pretins nelegale în lumina regulamentului sau condamnarea Maltei deoarece nu a pus capăt acestei situații în termenul acordat în acest sens, admiterea acesteia depinde în mod obligatoriu de constatarea că atribuirea contractului a avut un caracter nelegal la momentul încheierii sale sau cel puțin a devenit nelegală la o dată ulterioară.

42. Declarația solicitată în prezenta cauză se întemeiază pe existența unei neîndepliniri a obligațiilor rezultate exclusiv din regulamentul vizat, iar nu din vreun alt instrument. Prin urmare, pentru admiterea acțiunii este necesar ca atribuirea contractului să fi fost interzisă de regulament, fie la 16 aprilie 2004, data la care a fost încheiat contractul (prima ipoteză), fie la 1 mai 2004, data la care regulamentul a devenit obligatoriu pentru Malta, în conformitate cu articolul 2 alineatul (2) din Tratatul de aderare și cu articolul 2 din Actul de aderare (cea de a doua ipoteză).

43. Cea de a doua ipoteză poate fi respinsă destul de rapid.

44. Contractul în litigiu se afla deja în vigoare înainte de 1 mai 2004, iar articolul 4 alineatul (3) din regulament permite în mod explicit rămânerea în vigoare a contractelor de servicii publice existente până la data la care acestea expiră [17].

45. Nu putem accepta opinia prezentată de Comisie în cadrul ședinței, conform căreia articolul 4 alineatul (3) privește doar contractele existente la 1 ianuarie 1993, chiar și raportat la statele membre care au aderat la Uniune cu peste zece ani mai târziu. Dispoziția în cauză se referă la „contracte existente", nu la „contracte existente la 1 ianuarie 1993".

15 — Un exemplu pentru cea de a doua situație (deși se referă mai mult la adoptarea și la menținerea în vigoare a unei ordonanțe de largă aplicabilitate, decât la atribuirea unui contract specific) se poate regăsi în Hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Italia (C-525/03, Rec., p. I-9405, punctul 16).

16 — Un exemplu se poate regăsi în Hotărârea din 5 octombrie 2000, Comisia/Franța, (C-16/98, Rec., p. I-8315, punctele 1, 12-22 și 113). Situația este diferită în acțiunile privind ajutoarele de stat prevăzute la articolul 88 alineatul (2) CE [devenit articolul 108 alineatul (2) TFUE și anterior articolul 93 alineatul (2) din Tratatul CE] unde singurul aspect privește obligația, impusă prin decizie a Comisiei, de a remedia nelegalitatea; a se vedea de exemplu Hotărârea din 2 februarie 1988, Comisia/Țările de Jos (213/85, Rec., p. 281, punctele 7 și 8).

17 — De asemenea, se poate observa că Tratatul de aderare nu conține nicio dispoziție care să aibă, în ceea ce privește contractele încheiate cu persoane fizice sau persoane juridice, același efect pe care îl are articolul 307 CE (devenit articolul 351 TFUE) asupra acordurilor internaționale. Acest articol obligă noile state membre să elimine orice incompatibilități care există între acordurile internaționale încheiate înainte de aderare și tratate.

Pentru a îndeplini cerința de securitate juridică, termenul „existent” poate să aibă în acest caz doar înțelesul „existente la data intrării în vigoare a acestui regulament” [18]. În cazul statelor care au aderat la Uniune după 1 ianuarie 1993, această dată este data aderării lor, aspect cu care însăși Comisia este de acord. Într-adevăr, datorită faptului că negociatorii UE au acceptat în poziția comună din 26 octombrie 2001 că un contract încheiat în intervalul iunie 2002 - iunie 2007 ar fi compatibil cu obligațiile viitoare ale Maltei fără a mai fi necesară stabilirea vreunei condiții privind punerea în aplicare a regulamentului în Malta, aceștia au admis în mod implicit că articolul 4 alineatul (3) se aplică unui astfel de contract.

46. În consecință, nu poate fi susținut argumentul prezentat de Comisie în replică, conform căruia Malta nu și-a respectat obligațiile rezultate din regulament începând de la 1 mai 2004.

47. În orice caz, o constatare în sensul că Malta nu și-a îndeplinit obligațiile rezultate din regulament începând de la 1 mai 2004 ar contrazice chiar modalitatea în care Comisia a solicitat să se constate neîndeplinirea obligațiilor, iar Comisia nu are dreptul să solicite modificarea sau reinterpretarea acestei modalități la o dată ulterioară, astfel cum se pare că a încercat în cadrul ședinței.

48. Prin urmare, ne vom îndrepta acum atenția asupra primei ipoteze. Această ipoteză implică existența unei obligații a Maltei de a nu încheia contractul respectiv înainte de aderare.

Obligație înainte de aderare?

49. Nicio dispoziție din Tratatul de aderare sau din Actul de aderare – pe care Malta le-a semnat la 16 aprilie 2003, depunându-și instrumentul de ratificare la 30 iulie 2003 – nu prevede în mod explicit că regulamentul este obligatoriu pentru Malta înainte de intrarea în vigoare a tratatului. Dimpotrivă, concluzia evidentă care reiese din articolul 2 din Actul de aderare este, considerăm noi, că regulamentul devine obligatoriu pentru Malta doar începând de la această dată – 1 mai 2004.

50. Cu toate acestea, se pare că în cursul fazei de negociere Malta a menționat că intenționa să încheie cu GCCL un contract cu durata de cinci ani până la 30 iunie 2002 și că acest contract a fost acceptat de negociatorii UE ca fiind compatibil cu aderarea; însă, până la urmă, Malta a încheiat contractul în litigiu pentru șase ani, la 16 aprilie 2004, eventualitate care nu fusese acceptată de negociatorii UE și nici măcar prezentată acestora.

18 — A se vedea punctul 58 și următoarele de mai jos.

51. În primul rând trebuie remarcat că nici în cuprinsul cererii sale adresate Curții, nici în cuprinsul replicii formulate împotriva apărărilor Maltei, care a ridicat în mod explicit problema aplicabilității regulamentului la momentul desfășurării faptelor, Comisia nu a afirmat că acțiunea sa se întemeiază, în vreun mod sau într-o anumită măsură, pe vreo obligație care ar fi putut reveni Maltei înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de aderare. Dimpotrivă, aceasta a afirmat clar în cuprinsul replicii că „începând exact de la această dată, și anume data aderării, Republica Malta nu și-a respectat obligațiile rezultate din Regulamentul (CEE) nr. 3577/1992 al Consiliului".

52. În aceste împrejurări, dacă ar invoca existența unei obligații anterioare, Comisia nu și-ar respecta în mod evident obligațiile care îi revin în calitate de reclamantă într-o acțiune formulată în fața Curții de prezentare a tuturor elementelor necesare pentru susținerea acțiunii sale. Într-adevăr, o astfel de situație ar fi în contradicție cu articolul 42 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul de procedură al Curții, care prevede: „[p]e parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se bazează pe elemente de fapt și de drept care au apărut în cursul procedurii" [19].

19 — A se vedea Hotrârea din 17 noiembrie 1992, Comisia/Regatul Unit (C-279/89, Rec., p. I-5785, punctele 14-17).

53. Cu toate acestea, Curtea însăși a solicitat părților să își prezinte poziția asupra importanței care trebuie acordată obligației de a acționa cu bună-credință în perioada anterioară intrării în vigoare a unui tratat, luând în considerare aplicabilitatea *ratione temporis* a regulamentului în împrejurările prezentei cauze.

54. În ipoteza în care Curtea ar decide că există o încălcare a unei obligații pe care Comisia a omis să o invoce în cererea introductivă sau în replică, ne putem întreba dacă aceasta nu ar reprezenta o invocare de motive din oficiu de către Curte.

55. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că motivele de ordine publică pot, și chiar trebuie, dacă nu sunt invocate de părți, să fie invocate din oficiu de către Curte. Cu toate acestea, pe de o parte, Curtea nu a procedat, se pare, niciodată astfel pentru a lărgi sfera pretențiilor Comisiei în contextul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru și, pe de altă parte, „motivele de ordine publică" invocate în acest temei de instanțele Uniunii se referă mai mult la încălcarea unor norme fundamentale de procedură decât la argumente juridice de fond [20]. În orice caz, o completare a argumentelor pe care Comisia le invocă împotriva

20 — Astfel, de exemplu, nerespectarea unei proceduri precontecioase adecvate [care constituie o „garanție esențială" impusă de tratat – a se vedea Hotărârea din 10 aprilie 2008, Comisia/Italia (C-442/06, Rep., p. I-2413, punctul 22 și jurisprudența citată)] poate fi invocată de Curte din oficiu, chiar în cazul în care statul membru însuși nu a acționat în mod explicit astfel. Pentru diferența existentă în cazul recursului, a se vedea Hotărârea Curții din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, Rec., p. I-1719, punctul 67).

unui stat membru în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ar constitui un demers inedit pentru Curte. În opinia noastră, o astfel de abordare nu ar corespunde caracterului acuzatorial și cvasi-penal al acestor acțiuni.

56. Oricum ar fi, ca răspuns la întrebarea formulată de Curte, Comisia și-a prezentat punctul de vedere conform căruia (a) ca viitor stat membru, Malta avea obligația de a acționa cu bună-credință începând de la data poziției comune din 26 octombrie 2001 și (b) aceasta era, fără îndoială, obligată să evite să acționeze contrar dreptului Uniunii începând de la data semnării Tratatului de aderare, 16 aprilie 2003. Cu toate acestea, continuă Comisia, Malta a încheiat contractul în litigiu în împrejurări care indică rea-credință. De aceea, Comisia consideră că cerința bunei-credințe și consfințirea sa în cuprinsul articolelor 18 și 26 din Convenția de la Viena prezintă o importanță primordială.

57. Totuși, considerăm că pentru a pronunța declarația solicitată, Curtea trebuie să aprecieze nu doar că obligația Maltei de a nu încheia contractul în litigiu la 16 aprilie 2004 rezulta din statutul său de viitor stat membru care semnase și ratificase Tratatul de aderare, ci și că - și cu prioritate – regulamentul însuși putea impune obligații statelor membre înainte de intrarea sa în vigoare.

58. Perioada anterioară intrării în vigoare într-un viitor stat membru a unui regulament care face parte din *acquis*-ul comunitar poate fi comparată cu perioada dintre adoptarea sau publicarea acestui regulament și intrarea sa în vigoare într-un stat membru existent. Indiferent de obligațiile care incumbă unui viitor stat membru în perioada de pre-aderare, acestea nu le pot depăși pe cele care incumbă statelor membre existente în perioada comparabilă, anterior intrării în vigoare obișnuite. În consecință, doar în ipoteza în care unul dintre cele 12 state membre la momentul respectiv și-ar fi încălcat obligațiile rezultate din regulament prin încheierea unui contract similar în perioada dintre adoptarea sau publicarea regulamentului, la 7 sau, respectiv, 12 decembrie 1992, și intrarea sa în vigoare la 1 ianuarie 1993, se poate stabili dacă Malta și-a încălcat obligațiile în perioada imediat anterioară aderării sale la Uniunea Europeană.

59. În această privință, un regulament este, fără îndoială, obligatoriu în toate elementele sale (și pentru toate subiectele, fie ele state membre, instituții sau particulari) de la data intrării sale în vigoare, dar nu înainte, cu excepția situației în care, în împrejurări excepționale, există dispoziții cu efect

retroactiv explicite [21]. Norma prevăzută la articolul 254 alineatele (1) și (2) CE (articolul 297 TFUE), care garantează că toate regulamentele au o dată de intrare în vigoare care reiese cu claritate, reprezintă o formă de exprimare esențială a principiului securității juridice. Dacă regulamentele și-ar produce efectele înainte de intrarea lor în vigoare, atunci această dată ar fi lipsită de semnificație.

60. În prezenta cauză, regulamentul nu conține dispoziții cu efect retroactiv explicite. Dimpotrivă, nu numai că articolul 11 arată că data intrării în vigoare este 1 ianuarie 1993, însă articolul 1 alineatul (1) prevede în mod expres că libertatea de a presta servicii în domeniul transportului maritim se aplică *începând de la 1 ianuarie 1993*, iar la articolul 4 alineatul (3) se prevede în mod explicit că contractele de servicii publice *existente* pot rămâne în vigoare până la data la care acestea expiră. În acest context (în ceea ce privește cele 12 state membre la momentul respectiv [22]), contracte existente pot fi doar contractele care existau la 1 ianuarie 1993 sau (probabil, cu privire la serviciile care au fost temporar exceptate de la aplicarea regulamentului în temeiul articolului 6) care existau la data la care exceptarea temporară respectivă a luat sfârșit [23].

61. Prin urmare, considerăm că un stat membru care ar fi încheiat, la sfârșitul lunii decembrie 1992, un contract de servicii publice fără o procedură comunitară adecvată de cerere de ofertă nu ar fi putut să fie condamnat pentru neîndeplinirea obligațiilor prevăzute la *articolele 1 și 4 din regulament*.

62. Este adevărat că statele membre au și o obligație mai generală de cooperare loială, în prezent exprimată la articolul 4 alineatul (3) TUE (anterior articolul 10 CE și fostul articol 5 din Tratatul CE), care implică adoptarea tuturor măsurilor necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor, facilitarea îndeplinirii de către Comunitate (sau Uniune) a misiunii sale și abținerea de la luarea vreunor măsuri care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor tratatelor.

63. Curtea și-a întemeiat Hotărârea Inter-

21 — A se vedea, pentru exemplificarea unor astfel de împrejurări excepționale, Hotărârea Curții din 9 ianuarie 1990, SAFA (C-337/88, Rec., p. I-1).

22 — A se vedea și punctul 45 de mai sus.

23 — A se vedea punctul 20 de mai sus. Curtea nu a statuat încă asupra acestui aspect, dar în recenta sa Hotărâre din 22 aprilie 2010, Enosi Efopliston Aktoploïas și alții (C-122/09, Rep., p. I-3667, punctele 15 și 17), și în Ordonanța din 28 septembrie 2006, Enosi Efopliston Aktoploïas și alții (C-285/05), punctul 19, citată la punctul 10 din Hotărârea pronunțată în cauza C-122/09, ar părea să se sugereze că un stat membru ar putea avea obligația să nu întreprindă acțiuni de natură să compromită în mod grav aplicarea regulamentului după expirarea perioadei de exceptare temporară. A se vedea și punctul 63 și următoarele, în special punctul 65 și nota de subsol 25.

Environnement Wallonie [24] chiar pe această din urmă obligație, declarând că, în interiorul termenului de transpunere stabilit prin directivă pentru punerea sa în aplicare, statul membru destinatar trebuie să evite adoptarea unor dispoziții de natură să compromită în mod grav rezultatul impus prin acea directivă.

64. Cu toate acestea, considerăm că jurisprudența constantă actuală referitoare la directive nu poate fi pur și simplu aplicată la regulamente. De regulă, o directivă indică data la care aceasta intră în vigoare, precum și termenul în care statele membre trebuie să o transpună. Jurisprudența Curții impune statelor membre ca în intervalul dintre cele două date să evite adoptarea unor dispoziții de natură să compromită în mod grav rezultatul impus prin acea directivă. Curtea nu s-a pronunțat niciodată în sensul că această obligație există și în perioada dintre adoptarea și/sau publicarea unei directive și intrarea sa în vigoare. În ipoteza în care Curtea s-ar pronunța în acest sens, atunci data intrării în vigoare și-ar pierde, în opinia noastră, orice semnificație.

65. În ceea ce privește regulamentele, nu există o perioadă de tranziție pentru punerea în aplicare, ci doar o perioadă între adoptare și/sau publicare și intrarea în vigoare, moment în care regulamentul devine obligatoriu în toate elementele sale. Perioada la care se referă Hotărârea Inter-Environnement Wallonie nu există, așadar, în cazul regulamentelor [25].

66. Nu am merge atât de departe încât să sugerăm că un stat membru nu ar putea să se facă niciodată și în nicio împrejurare vinovat de nerespectarea obligației sale de cooperare loială ca urmare a unei acțiuni întreprinse la un moment în care o directivă sau un regulament exista, dar nu se afla încă în vigoare. Cu toate acestea, considerăm că într-o astfel de situație, criteriul actului „de natură să compromită în mod grav" rezultatul util al măsurii în cauză ar trebui să fie de strictă interpretare. Probabil că doar acțiunea care nu s-ar putea modifica înainte de termenul acordat pentru transpunerea unei directive sau care ar putea să împiedice în vreun fel aplicarea unui regulament astfel încât acesta să nu își mai poată îndeplini scopul ar reprezenta, în aceste împrejurări, o neîndeplinire a obligației de cooperare loială [26].

67. Deși este adevărat că nu există o normă *de minimis* privind acțiunile în constatarea

24 — Hotărârea din 18 decembrie 1997 (C-129/96, Rec., p. I-7411, punctul 45 din hotărâre și punctul 2 din dispozitiv). A se vedea și Concluziile avocatului general Jacobs, în special punctul 33 și punctul 39 și următoarele.

25 — Acceptăm posibilitatea – încă neconfirmată – că o derogare sau exceptare temporară de la aplicarea unui regulament (și, în special, a prezentului regulament) poate să implice o obligație echivalentă cu cea din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie (a se vedea punctul 60 și nota de subsol 23), dar prezenta cauză se referă la o situație în care o astfel de derogare sau exceptare nu a existat la momentul în care regulamentul a intrat în vigoare în statul membru respectiv.

26 — A se vedea și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, citată la nota de subsol 24 și la punctul 42 și următoarele.

neîndeplinirii obligațiilor care rezultă din tratat [27] – Curtea se va pronunța cu privire la existența unei neîndepliniri a obligațiilor indiferent cât de minoră sau izolată ar fi încălcarea –, considerăm că ar fi indicat să existe un standard diferit pentru cazurile în care presupusa neîndeplinire a obligațiilor a avut loc ca urmare a unei acțiuni întreprinse înainte ca măsura vizată să fi intrat în vigoare.

68. Ar fi putut fi necesar ca, în ceea ce privește regulamentul vizat în prezenta cauză, Comisia să dovedească, de exemplu, că acțiunea respectivă a împiedicat orice posibilitate de respectare a dispozițiilor acestuia pentru o perioadă apreciabilă după intrarea sa în vigoare sau că această acțiune a inclus o serie de acte care a subminat, în mod cumulativ și sistematic, aplicarea regulamentului sau că a fost întreprinsă cu intenția deliberată și/sau evidentă de a-i eluda dispozițiile.

69. În schimb, în opinia noastră, încheierea unui singur contract, indiferent cât de clar ar fi fost aceasta interzisă prin regulament după intrarea sa în vigoare, nu ar trebui considerată suficientă – în mod izolat, fără alte circumstanțe agravante – pentru a decide că un stat membru nu și-a respectat obligația de cooperare loială, *în cazul în care contractul a fost încheiat înainte de intrarea în vigoare a regulamentului.* O opinie diferită ar conduce nu doar la negarea semnificației datei intrării în vigoare, ci și la încălcarea dispoziției exprese prevăzute la articolul 4 alineatul (3).

70. Mai mult, considerăm că într-o astfel de situație Comisia ar fi trebuit să solicite, în primul rând și în principal, o declarație care să confirme existența unei nerespectări a obligației de cooperare loială, mai degrabă decât existența unei nerespectări a articolelor 1 și 4 din regulament, care nu era în vigoare la momentul încheierii contractului. Este adevărat că uneori Curtea s-a mai pronunțat cu privire la faptul că un stat membru nu și-a respectat această obligație generală în cauze în care se pare că o astfel de declarație nu a fost solicitată [28], dar, din informațiile noastre, nu ca o alternativă la constatarea nerespectării unei dispoziții mai specifice, invocată, dar nu dovedită, sau într-o cauză în care o astfel de dispoziție nu se afla încă în vigoare la momentul acțiunii care a dat naștere nerespectării respective.

71. Dacă este corectă concluzia la care am ajuns cu privire la cazul ipotetic în care un stat membru încheie un contract similar la sfârșitul lunii decembrie 1992, ce se va întâmpla în cazul unui stat membru, cum este Malta, care a încheiat contractul în litigiu în perioada anterioară nu doar momentului în care regulamentul a devenit aplicabil pe teritoriul

27 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 7 februarie 1984, Comisia/Italia (166/82, Rec., p. 459, punctul 24), Hotărârea din 15 iunie 2000, Comisia/Germania (C-348/97, Rec., p. I-4429, punctul 62), sau Hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Spania (C-157/03, Rec., p. I-2911, punctul 44).

28 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 septembrie 2007, Comisia/ Austria (C-507/04, Rep., p. I-5939).

său, ci și momentului în care tratatele au intrat în vigoare, iar Malta a devenit stat membru al Uniunii Europene?

72. Malta nu putea avea în aprilie 2004 o obligație care să o depășească pe cea pe care ar fi avut-o statul membru ipotetic în decembrie 1992. Dacă ar fi existat o obligație, aceasta nu putea fi decât mai mică. Deși nu există un consens general cu privire la întinderea sa exactă, obligația provizorie rezultată din dreptul internațional al tratatelor nu poate impune respectarea unui tratat înainte ca acesta să intre în vigoare exact în aceleași condiții în care ar impune acest lucru după intrarea în vigoare a tratatului, în caz contrar, astfel cum am mai arătat, data intrării în vigoare și-ar pierde orice semnificație.

73. Deși, astfel cum am arătat, termenii Convenției de la Viena nu sunt obligatorii ca atare pentru Malta și, deși modul de formulare a normei a variat destul de mult de-a lungul anilor și de la o instituție la alta [29], pare a fi evident că obligația provizorie nu se opune ca un stat semnatar să întreprindă vreo acțiune care ar fi incompatibilă cu tratatul dacă acesta ar fi deja în vigoare, ci mai degrabă se opune unei acțiuni care ar afecta în vreun mod un element esențial al tratatului.

74. În această privință, nu am susține că obligația provizorie a unui stat care a semnat și a ratificat un tratat de aderare la Uniunea Europeană se limitează la abținerea de la o astfel de acțiune care ar putea pune în pericol obiectul și scopul tratatelor UE sau ale tratatelor de aderare – orice acțiune care ar putea avea un astfel de rezultat ar trebui să fie într-adevăr foarte greu de realizat –, dar considerăm că un singur caz de comportament care nu este în totalitate compatibil cu una dintre obligațiile viitoare rezultate din statutul de membru al Uniunii nu ar trebui, în mod normal, să expună statul respectiv la o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de tratat.

75. Considerăm că în prezenta cauză Curtea ar trebui să respingă acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată de Comisie, fără să mai analizeze justificările prezentate de Malta pentru a explica discrepanța dintre datele menționate în cadrul poziției comune din 2001 și datele intrării în vigoare și a încetării contractului astfel cum a fost încheiat în cele din urmă [30].

29 — Klabbers (citat la nota de subsol 7) citează mai multe surse care descriu obligația respectivă ca fiind obligația „de a se abține de la orice acțiune care ar face imposibilă sau mai dificilă executarea obligațiilor de oricare dintre părți", „de a nu face nimic între momentul semnării și al ratificării tratatului care ar putea afecta scopul acestuia", „de a nu face nimic de natură să împiedice o măsură care poate fi luată de către oricare dintre părți în ipoteza și în momentul în care tratatul intră în vigoare", „de a se abține, înainte de ratificare, de la orice act care are scopul de a reduce substanțial valoarea unei convenții, astfel cum a fost semnată" sau de a nu întreprinde „acțiuni cu rea-credință, cu scopul deliberat de a lipsi cealaltă parte de avantajele pe care aceasta le dorește în mod legitim după semnarea tratatului și pentru care a depus eforturi adecvate".

30 — Malta susține, în esență, că (i) înainte de a putea evalua corect nivelul subvenției necesare pentru ruta vizată a fost obligată să aștepte finalizarea procesului de restructurare a GCCL și livrarea a trei noi nave și că (ii) pentru stabilirea duratei contractului a urmat liniile directoare ale Comisiei (COM(2003) 595 final), care consideră că o durată este disproporționată doar dacă depășește șase ani. În această privință nu vom mai adăuga nimic decât că o astfel de justificare, în ipoteza în care ar fi analizată, nu ar putea fi respinsă din start.

76. Prezenta cauză se referă la un singur contract. Intenția Maltei de a încheia acest contract pentru o perioadă care s-ar fi întins pe trei ani sau mai mult după data aderării la Uniunea Europeană a fost precizată în mod clar în timpul negocierilor de aderare. La acel moment, Comisia nu a obiectat împotriva acestei intenții și trebuie să presupunem - atât timp cât aceasta nici nu a determinat introducerea în Actul de aderare a vreunei condiții cu privire la punerea în aplicare a regulamentului în cazul Maltei și nici nu a revenit la capitolul respectiv în timpul negocierilor – că a acceptat că acest contract era compatibil cu regulamentul. Ceea ce Comisia obiectează în acest moment este că durata contractului, astfel cum a fost acesta de fapt încheiat, s-a extins mai mult (cu aproape trei ani) decât se menționase în poziția comună din 26 octombrie 2001. Așadar, ceea ce se contestă nu este o acțiune de natură să compromită în mod grav aplicarea regulamentului în Malta pe termen lung, ci o acțiune care elimină un anumit serviciu de cabotaj insular din sfera de aplicare a regulamentului pentru o perioadă limitată (deși destul de lungă comparativ cu cea anunțată și acceptată inițial).

77. Având în vedere că nici regulamentul, nici tratatele nu erau în vigoare în Malta la momentul semnării contractului, considerăm că această conduită nu poate susține constatarea că Malta nu și-a îndeplinit obligațiile rezultate din regulament, în temeiul vreunei obligații pe care ar fi putut-o avea în calitate de viitor stat membru de a nu lipsi tratatele de scopul și de obiectul lor sau de a nu aduce atingere aplicării ulterioare a regulamentului.

Concluzie

78. Din motivele enunțate mai sus, sugerăm Curții să respingă acțiunea formulată de Comisie și, având în vedere cererea Maltei și în conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.