DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

24. april 2007 *

I sag C-523/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 23. december 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Huttunen og W. Wils, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster og M. de Grave, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues og A. Hare, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász og J. Klučka samt dommerne J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. november 2006,

afsagt følgende

Dom

1 I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber for Domstolen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) og EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) samt Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23. juli 1992 om billetpriser og rater inden for luftfart (EFT L 240, s. 15) og Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 af 24. juli 1989 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (EFT L 220, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3089/93 af 29. oktober 1993 (EFT L 278, s. 1), da det uanset genforhandlingen af luftfartsaftalen af 3. april 1957 mellem Kongeriget Nederlandene og Amerikas Forenede Stater (*Tractatenblad* 1957, nr. 53, herefter »1957-aftalen«) har indgået eller opretholdt internationale forpligtelser med De Forenede Stater

— vedrørende priser på ruter inden for Fællesskabet, som anvendes af luftfartsselskaber udpeget af De Forenede Stater

— vedrørende edb-reservationssystemer (herefter »CRS«), der tilbydes til anvendelse eller anvendes på nederlandsk område, og

— som giver De Forenede Stater ret til at tilbagekalde, suspendere eller begrænse trafikrettighederne i de tilfælde, hvor de luftfartsselskaber, som Kongeriget Nederlandene har udpeget, ikke ejes af Kongeriget Nederlandene eller af nederlandske statsborgere.

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 6. juni 2005 har Den Franske Republik fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kongeriget Nederlandenes påstande.

Retsforskrifter

3 Artikel 1 i forordning nr. 2299/89 bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på [CRS], der tilbydes til anvendelse og/eller anvendes på Fællesskabernes område til distribution og salg af luftfartsprodukter uanset:

— systemleverandørens status eller nationalitet

— hvor de anvendte oplysninger kommer fra, eller hvor den pågældende centrale databehandlingsenhed er beliggende

— det pågældende luftfartsprodukts geografiske område.«

4 Samme forordnings artikel 7, stk. 1 og 2, bestemmer imidlertid:

»1. De i artikel 3-6 anførte forpligtelser for systemleverandører gælder ikke over for et moderluftfartsselskab i et tredjeland, såfremt dette selskabs CRS ikke er i overensstemmelse med denne forordning eller ikke sikrer Fællesskabets luftfartsselskaber tilsvarende behandling som den i denne forordning fastsatte.

2. De i artikel 8 anførte forpligtelser for moderluftfartsselskaber og deltagende luftfartsselskaber gælder ikke over for et CRS, der kontrolleres af luftfartsselskaber i et tredjeland, såfremt der ikke indrømmes moderluftfartsselskaber eller deltagende luftfartsselskaber en behandling i dette land svarende til den i denne forordning og i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2672/88 fastsatte.«

5 Forordning nr. 2409/92 definerer i henhold til artikel 1, stk. 1, de kriterier og procedurer, der skal anvendes for at fastsætte billetpriser og rater for transport i trafikflyvning udelukkende inden for Fællesskabet.

6 Artikel 1, stk. 2 og 3, er affattet som følger:

»2. Med forbehold af stk. 3 finder denne forordning ikke anvendelse på:

a) billetpriser og rater, der anvendes af andre luftfartsselskaber end EF-luftfartsselskaber

b) billetpriser og rater, der fastsættes i henhold til en forpligtelse til offentlig tjeneste i overensstemmelse med Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for fællesskabet [...]

3. Kun EF-luftfartsselskaber har ret til at indføre nye produkter eller lavere billetpriser end dem, der gælder for identiske produkter.«

7 Artikel 12 i forordning nr. 2409/92 bestemmer:

»Denne forordning træder i kraft den 1. januar 1993.«

Tvistens baggrund

1957-aftalen

8 Den 3. april 1957 indgik Kongeriget Nederlandene og De Forenede Stater 1957-aftalen.

9 Denne aftale blev suppleret med en protokol af 31. marts 1978 (*Tractatenblad* 1978, nr. 55, herefter »1978-protokollen«) og ændret ved noteudvekslinger af 13. oktober og 22. december 1987 (*Tractatenblad* 1988, nr. 12), af 29. januar og 13. marts 1992 (*Tractatenblad* 1992, nr. 63) og af 14. oktober 1992 (*Tractatenblad* 1992, nr. 177, herefter »noteudvekslingen i oktober 1992«).

10 1978-protokollen blev ændret ved en protokol af 11. juni 1986 (*Tractatenblad* 1986, nr. 88) samt ved noteudvekslingen i oktober 1992.

11 Notevekslingen i oktober 1992 ændrede en række af 1957-aftalens bestemmelser, herunder artikel 1 (definitioner), artikel 2 (tildeling af rettigheder), artikel 3 (udpegelse), artikel 4 (ejendomsretten til og kontrol af luftfartsselskaber), artikel 6 (sikkerhed), artikel 7 (told og brugerafgifter), artikel 8 (loyal konkurrence), artikel 13 (bilæggelse af tvister), artikel 16 (opsigelse) samt et tillæg til aftalen, som indeholder en oversigt over luftforbindelser. Der blev desuden tilføjet en række ændringer til 1978-protokollen.

12 Notevekslingen i oktober 1992 ændrede imidlertid ikke 1957-aftalens bestemmelser om flypriser og CRS.

13 Nævnte noteveksling indeholdt bestemmelse om, at den skulle finde midlertidig anvendelse fra indgåelsestidspunktet, dvs. den 14. oktober 1992. Det nederlandske parlament ratificerede noteudvekslingen den 26. april 1993, hvorefter den trådte i kraft den 11. maj 1993 (jf. *Tractatenblad* 1993, nr. 84 og 85).

»Open-skies«-sagerne og følgerne heraf

14 Kommissionen havde, inden den indledte nærværende sag mod Kongeriget Nederlandene, anlagt traktatbrudssøgsmål mod otte andre medlemslande, som havde indgået luftfartsaftaler med De Forenede Stater.

15 Kommissionen fremsendte en åbningsskrivelse til hver af disse medlemsstater mellem juni 1995 og maj 1996 samt en begrundet udtalelse mellem marts og april 1998, hvorefter den anlagde sag mod medlemsstaterne den 18. december 1998. Kongeriget Nederlandene intervenerede i alle sagerne til støtte for den sagsøgte medlemsstat. Domstolen tog stilling til sagerne (»open-skies«-sagerne) den 5. november 2002 i dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag C-466/98, Sml. I, s. 9427), i sagen Kommissionen mod Danmark (sag C-467/98, Sml. I, s. 9519), i sagen Kommissionen mod Sverige (sag C-468/98, Sml. I, s. 9575), i sagen Kommissionen mod Finland (sag C-469/98, Sml. I, s. 9627), i sagen Kommissionen mod Belgien (sag C-471/98, Sml. I, s. 9681), i sagen Kommissionen mod Luxembourg (sag C-472/98, Sml. I, s. 9741), i sagen Kommissionen mod Østrig (sag C-475/98, Sml. I, s. 9797) og i sagen Kommissionen mod Tyskland (sag C-476/98, Sml. I, s. 9855).

16 Domstolen fastslog i de syv sidstnævnte sager (sagen mod Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland vedrørte en anden situation), at de sagsøgte medlemsstater havde tilsidesat deres forpligtelser efter traktatens artikel 5 og 52 samt forordning nr. 2409/92 og nr. 2299/89, som ændret ved forordning

nr. 3089/93, idet de uanset genforhandlingen af gældende aftaler havde indgået eller opretholdt internationale forpligtelser med De Forenede Stater vedrørende priser på ruter inden for Fællesskabet, som blev anvendt af luftfartsselskaber, som var udpeget af De Forenede Stater, vedrørende de CRS, der blev tilbudt til anvendelse eller blev anvendt på den sagsøgte medlemsstats område, og ved at give De Forenede Stater ret til at tilbagekalde, suspendere eller begrænse trafikrettighederne i de tilfælde, hvor de luftfartsselskaber, som den sagsøgte medlemsstat havde udpeget, ikke var ejet af medlemsstaten eller dennes statsborgere.

17 Som følge af disse domme skrev Kommissionen til Kongeriget Nederlandene den 25. november 2002, den 30. juli 2004 og den 10. marts 2005 og anmodede Kongeriget Nederlandene om dels ikke at fortsætte bilaterale forhandlinger med De Forenede Stater, dels at opsige 1957-aftalen.

Den administrative procedure og påstandene

18 Kommissionen fremsendte den 19. januar 1999 en åbningsskrivelse til Kongeriget Nederlandene vedrørende noteudvekslingen i oktober 1992, som Kongeriget Nederlandene besvarede ved skrivelse af 1. juni 1999.

19 Kommissionen fremsendte den 24. oktober 2000 en begrundet udtalelse til Kongeriget Nederlandene, hvori den opfordrede Kongeriget Nederlandene til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse senest to måneder efter dens meddelelse. Kongeriget Nederlandene besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 23. februar 2001.

20 Kommissionen anlagde nærværende sag den 23. december 2004.

Formalitetsindsigelsen vedrørende den urimeligt lange administrative procedure

Parternes argumenter

21 Kongeriget Nederlandene har lagt vægt på, at der i den foreliggende sag har været tale om en urimeligt lang administrativ procedure. Kommissionen har ladet hengå mere end seks år fra noteudvekslingen i oktober 1992 og til fremsendelsen af åbningsskrivelsen (januar 1999) og mere end fire år fra fremsendelsen af den begrundede udtalelse (oktober 2000) til søgsmålet (december 2004). Kommissionen har derfor bragt Kongeriget Nederlandene i en så ugunstig situation, at den ikke længere har ret til at anlægge sag ved Domstolen i nærværende sag.

22 Selv om Kommissionen i 1995 havde indledt traktatbrudsprocedure mod otte andre medlemsstater i »open-skies«-sagerne, har den ikke i den forbindelse anfægtet noteudvekslingen i oktober 1992. Da Kommissionen ventede mere end seks år, før den fremsendte en åbningsskrivelse til Kongeriget Nederlandene, har den skabt en berettiget forventning hos den nederlandske regering om, at der ikke var tale om tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelser.

23 Kommissionen har ikke handlet i overensstemmelse med forpligtelsen til at overholde en rimelig frist, som udgør en del af princippet om god forvaltningsskik, og som følger af retssikkerhedsprincippet.

24 Ifølge Kongeriget Nederlandene, der på dette punkt støttes af den franske regering, giver den ændrede 1957-aftale de pågældende selskaber en retssikkerhed, som sikrer dem adgang til det amerikanske marked. Kommissionen har efterfølgende godkendt alliancen mellem selskaberne KLM Royal Dutch Airlines (herefter »KLM«) og Northwest Airlines. De Forenede Stater er af den opfattelse, at de i aftalen indeholdte forpligtelser er afgørende for indrømmelsen af den »antitrust-immunitet«, som er nødvendig for alliancen. Opsigelse af 1957-aftalen vil indebære, at de amerikanske myndigheder straks ophæver »antitrust-immuniteten«, hvilket gør udsigten til at opnå en sådan immunitet for samarbejdet mellem selskaberne KLM og Air France (som allerede er godkendt af Kommissionen) illusorisk. Ophævelse af »antitrust-immuniteten« vil indebære et tab på millioner af euro.

25 Kommissionen har heroverfor anført, at den ifølge fast retspraksis ikke er forpligtet til at overholde bestemte frister ved anvendelsen af artikel 226 EF.

26 Den omstændighed, at Kommissionen har indledt traktatbrudsproceduren med Kongeriget Nederlandene senere end mod de otte andre medlemsstater, har desuden ikke stillet Kongeriget Nederlandene ringere — tværtimod. Kongeriget Nederlandene har i forhold til de otte andre medlemsstater haft fordelen af at råde over en yderligere frist for at undgå et sagsanlæg ved at opsige noteudvekslingen i oktober 1992.

Domstolens bemærkninger

27 Den omstændighed, at den administrative procedure i henhold til artikel 226 EF strækker sig over usædvanlig lang tid, kan vel i visse situationer gøre det vanskeligere for den pågældende stat at tilbagevise Kommissionens argumentation og dermed indebære en tilsidesættelse af den pågældende stats ret til kontradiktion. I den foreliggende sag har den nederlandske regering imidlertid ikke godtgjort, at den omstændighed, at proceduren har strakt sig over usædvanlig lang tid, har haft nogen indflydelse på, hvorledes den har tilrettelagt sit forsvar (jf. i denne retning dom af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, præmis 15 og 16, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 36).

28 Det skal desuden fremhæves, at en traktatbrudsprocedure er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten, og at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke i et tilfælde som det i denne sag foreliggende kan påberåbes af en medlemsstat for at afværge den objektive konstatering af, at den ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten eller bestemmelser i den afledte ret, idet en anerkendelse af en sådan begrundelse ville modvirke det formål, som proceduren i henhold til artikel 226 EF forfølger (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 38).

29 Den omstændighed, at opsigelsen af 1957-aftalen kan indebære, at de amerikanske myndigheder ophæver »antitrust-immuniteten«, og den eventuelle skade herved har ingen indflydelse på, om sagen kan antages til realitetsbehandling. Sagen, som er anlagt på grundlag af artikel 226 EF, har nemlig alene til formål at få fastslået en tilsidesættelse af fællesskabsretten som følge af forpligtelser, som Kongeriget Nederlandene og De Forenede Stater har påtaget sig i forhold til hinanden.

30 Formalitetsindsigelsen kan herefter ikke tages til følge.

Argumentet om udviklingen i perioden efter den begrundede udtalelse

Parternes argumenter

31 Kongeriget Nederlandene, som støttes af den franske regering, har gjort gældende, at Kommissionen har anlagt sag uden at tage tilstrækkeligt hensyn til udviklingen i perioden efter den begrundede udtalelse. Som følge af dommene i »open-skies«-sagerne udstedte Rådet for Den Europæiske Union den 5. juni 2003 to mandater til Kommissionen til at forhandle luftfartsaftaler med De Forenede Stater og med andre tredjelande, som er indeholdt i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 847/2004 af 29. april 2004 om forhandling og gennemførelse af luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og tredjelande (EUT L 157, s. 7). Kommissionen har ved flere lejligheder anmodet medlemsstaterne om at afholde sig fra bilaterale forhandlinger om luftfart for ikke at bringe de igangværende fællesskabsforhandlinger i fare.

32 Hvis Domstolen giver sagsøgeren medhold i nærværende sag, vil Kongeriget Nederlandene være forpligtet til at ophæve de bestemmelser, som er fundet i strid

med fællesskabsretten. Dette ville sætte denne medlemsstat i en umulig situation. Kongeriget Nederlandene ville ved at forhandle om en sådan ophævelse med De Forenede Stater gribe forstyrrende ind i de igangværende fællesskabsforhandlinger.

33 Ifølge Kongeriget Nederlandene, som støttes af den franske regering, har Kommissionen i den foreliggende procedure hverken taget hensyn til de to forhandlingsmandater udstedt af Rådet til Kommissionen i juni 2003 eller forordning nr. 847/2004. Der er således ikke foretaget en vurdering af den betydelige skade, som en opsigelse af de bilaterale luftfartsaftaler kan indebære for luftfartsselskaberne.

34 Princippet om loyalt samarbejde mellem fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne, som er anerkendt i traktatens artikel 5, gælder for begge parter, således at Kommissionen også er forpligtet til at samarbejde om opretholdelsen af fællesskabsrettens effektive virkning. Der vil ikke være tale om loyalt samarbejde, hvis Kommissionen faktisk forhindrer Kongeriget Nederlandene i at overholde sine fællesskabsretlige forpligtelser. Kommissionen har ved at anlægge denne sag tilsidesat traktatens artikel 5, idet medlemsstaterne og Rådet har givet Kommissionen de midler, som er nødvendige for at bringe den transatlantiske luftfart i overensstemmelse med fællesskabsretten.

35 At opsige 1957-aftalen vil medføre et retligt tomrum, som vil skade Kongeriget Nederlandenes og de øvrige medlemsstaters interesser. Selv om det, som antydet af Kommissionen, fortsat vil være muligt at foretage flyvninger på grundlag af

principippet om gensidig respekt, gør anvendelsen af dette princip det ikke muligt for EF-luftfartsselskaber at opnå den retssikkerhed og den økonomiske sikkerhed, som eksistensen af en aftale, som den i sagen foreliggende, sikrer. Det vil blive nødvendigt at forny godkendelsen af selskabernes aeronautiske programmer hver sæson, hvilket vil skabe tvivl om godkendelsen. En godkendelse af eller en afvisning af selskabernes driftsvilkår vil betyde en yderligere administrativ byrde og vil indebære, at de amerikanske myndigheder vil nægte EF-luftfartsselskaberne at foretage visse flyvninger.

36 Kommissionen har svaret, at den i sine skrivelser til Kongeriget Nederlandene af 25. november 2002, af 30. juli 2004 og af 10. marts 2005 anmodede medlemsstaten om ikke at indlede forhandlinger med De Forenede Stater, samt at påberåbe sig opsigelsesbestemmelserne i 1957-aftalen. Dette sætter ikke Kongeriget Nederlandene i en uholdbar situation.

37 Frygten for, at en opsigelse af aftalen vil medføre et retligt tomrum, er i øvrigt ubegrundet. Selv om der ikke indgås en ny aftale mellem Fællesskabet og De Forenede Stater, vil det fortsat være muligt at foretage flyvninger på grundlag af principippet om gensidig respekt.

Domstolens bemærkninger

38 Ud over de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 29, skal det påpeges, at artikel 226 EF finder anvendelse, uden at Kommissionen er forpligtet til

at overholde en bestemt frist. Kommissionen har under sagen forklaret, at den havde besluttet at afvente Domstolens domme i »open-skies«-sagerne, der blev afsagt i 2002, såvel som den nederlandske regerings reaktion på dommene, før den anlagde sag. Kommissionen har således ikke udøvet sin skønsbeføjelse efter artikel 226 EF på en måde, der strider mod traktaten.

39 Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, afgøres på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 14.7.2005, sag C-433/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6985, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

40 I den foreliggende sag udløb den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, den 24. december 2000, hvorfor den udvikling, som Kongeriget Nederlandene har henvist til, er uden betydning for nærværende søgsmål.

41 Dette argument må således forkastes.

Realiteten

Nødvendigheden af, at der tages stilling til, om der er tale om en ny aftale som følge af de ændringer, der blev foretaget ved noteudvekslingen i oktober 1992

Parternes argumenter

42 Ifølge Kommissionen har de ændringer, der blev foretaget ved noteudvekslingen i oktober 1992, radikalt forandret 1957-aftalens karakter, idet den er blevet forvandlet til en helt ny »open-skies«-aftale, nemlig en aftale, som skulle opfylde en række kriterier fastsat af De Forenede Staters regering, f.eks. fri adgang til alle luftruter, ubegrænsede rute- og trafikrettigheder, fastsættelse af priser i henhold til systemet med »double disapproval« for ruter mellem parterne i aftalen og mulighed for at aftale flyvninger med fælles koder. De nævnte ændringer har tilvejebragt rammen om et snævrere samarbejde mellem De Forenede Stater og Kongeriget Nederlandene, som har affødt nye og omfattende internationale forpligtelser for Kongeriget Nederlandene. Disse ændringer vidner om, at 1957-aftalen er blevet genforhandlet i sin helhed. I en sådan situation er medlemsstaterne ikke alene afskåret fra at indgå nye internationale forpligtelser, men også fra at opretholde sådanne forpligtelser, såfremt medlemsstaterne herved tilsidesætter fællesskabsretten.

43 Kongeriget Nederlandene har bestridt, at noteudvekslingen i oktober 1992 udgør en ny aftale. 1957-aftalen er ifølge Kongeriget Nederlandene ikke blevet berørt heraf.

De bestemmelser, som derved er blevet tilføjet, styrker elementerne i den oprindelige aftale. Tilpasningerne i oktober 1992 var resultatet af den liberalisering, der var blevet påbegyndt adskillige år tidligere til fordel for de to kontraherende landes luftfartsselskaber. 1957-aftalen indeholdt allerede før 1992 de væsentlige elementer for en »open-skies«-aftale, hvorfor noteudvekslingen i oktober 1992 ikke har kunnet forvandle den til en helt ny aftale af denne type.

44 Ifølge Kongeriget Nederlandene er 1957-aftalen, eftersom den er indgået før den 1. januar 1958, omfattet af artikel 307, stk. 1, EF, hvorefter den pågældende medlemsstats forpligtelse til at respektere de rettigheder, som tredjestater har ifølge en konvention, der er indgået før traktatens ikrafttrædelse, ikke berøres af EØF-traktaten. Det samme gælder for så vidt angår den senere afledte ret. Den afledte rets blotte eksistens medfører ikke, at en medlemsstat pålægges at bringe forpligtelser, som den har påtaget sig i forhold til tredjestater, til ophør.

Domstolens bemærkninger

45 Det bemærkes, at 1957-aftalen oprindeligt ikke indeholdt bestemmelser om CRS. Noteudvekslingen af 29. januar og af 13. marts 1992 tilføjede aftalen et tillæg om princippet om ikke-diskriminering og konkurrence i forbindelse med CRS. Der blev ikke med noteudvekslingen i oktober 1992 foretaget ændringer i tillægget.

46 1957-aftalens bestemmelser om flypriser, dvs. de bestemmelser, der er indeholdt i nævnte aftales artikel 11, følger af noteudvekslingen af 29. januar og af 13. marts 1992, uden at noteudvekslingen i oktober 1992 indeholdt bestemmelser herom.

47 Det er korrekt, at Kommissionen i stævningen har anerkendt, at noteudvekslingen i oktober 1992 ikke indeholder ændringer af de bestemmelser om CRS og flypriser, der fremgår af 1957-aftalen, som ændret før oktober 1992.

48 Som generaladvokaten har anført i forslagets punkt 136, er noteudvekslingen i oktober 1992 ikke udtryk for, at de kontraherende parter ønskede at erstatte den foregående aftale, men at de kun ville ændre visse ganske vist væsentlige bestemmelser heri.

49 Det fremgår af sagen, at de ændringer af 1957-aftalen, der blev foretaget i oktober 1992, og som er beskrevet i denne doms præmis 11, har medført en fuldstændig liberalisering af lufttrafikken mellem De Forenede Stater og Kongeriget Nederlandene ved, at der blev sikret fri adgang til alle ruter mellem alle pladser i de to stater, uden begrænsning med hensyn til kapacitet og frekvens, uden begrænsning med hensyn til førliggende, mellemliggende og hinsidesliggende pladser (»behind, between and beyond rights«) og med alle ønskede kombinationer af luftfartøjstyper (»change of gauge«). Denne fuldstændige frihed er blevet suppleret med bestemmelser, der angår de berørte luftfartsselskabers muligheder for at indgå aftaler om flyvninger med fælles kode (»code sharing«), og med bestemmelser, der fremmer konkurrencen.

50 Heraf følger, at de ændringer af 1957-aftalen, der blev foretaget i oktober 1992, har tilvejebragt rammen om et forstærket samarbejde mellem De Forenede Stater og Kongeriget Nederlandene, som har affødt nye og omfattende internationale forpligtelser for Kongeriget Nederlandene.

51 Der er endvidere grund til at understrege, at ændringerne af oktober 1992 vidner om, at 1957-aftalen er blevet genforhandlet i sin helhed. Selv om visse bestemmelser i 1957-aftalen ikke formelt er blevet ændret gennem de nævnte ændringer eller kun har undergået marginale, redaktionelle ændringer, står det dog fast, at de forpligtelser, der følger af de pågældende bestemmelser, er blevet bekræftet i forbindelse med denne genforhandling. I en sådan situation er medlemsstaterne ikke alene afskåret fra at indgå nye internationale forpligtelser, men også fra at opretholde sådanne forpligtelser, såfremt medlemsstaterne herved tilsidesætter fællesskabsretten.

52 Det må i øvrigt lægges til grund, at de ændringer af 1957-aftalen i sin helhed, der blev foretaget i oktober 1992, påvirker rækkevidden af visse bestemmelser heri, som ikke formelt er blevet ændret i kraft af de pågældende ændringer eller kun er blevet det i begrænset omfang.

53 Heraf følger, at alle de internationale forpligtelser, der er omtvistet i forbindelse med nærværende søgsmål, skal vurderes i relation til de fællesskabsretlige bestemmelser, Kommissionen har påberåbt sig til støtte for søgsmålet (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 36-42, i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 34-40, i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 36-42, i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 47-53, i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 42-48, og i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 46-52).

54 Det følger heraf, at den nederlandske regerings argument om tilsidesættelse af artikel 307, stk. 1, EF ikke er begrundet.

Traktatbruddet som følge af tilsidesættelsen af Fællesskabets eksterne kompetence

Parternes argumenter

55 Kommissionen har anført, at når Fællesskabet for at gennemføre en fælles politik, der er omhandlet i EF-traktaten, har vedtaget bestemmelser, som under en eller anden form indfører fælles regler, har medlemsstaterne ikke længere ret til at indgå forpligtelser med tredjelande, der berører disse regler eller ændrer rækkevidden heraf. Kommissionen har herved foreholdt Kongeriget Nederlandene at have tilsidesat Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence, da det har indgået forpligtelser med De Forenede Stater vedrørende dels priser på ruter inden for Fællesskabet, som anvendes af luftfartsselskaber udpeget af De Forenede Stater, dels CRS, der tilbydes til anvendelse eller anvendes på nederlandsk område.

56 Hvad angår flypriser har Kommissionen i stævningen gjort gældende, at Kongeriget Nederlandene fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 2409/92 ikke længere selv kunne påtage sig forpligtelser eller opretholde internationale forpligtelser vedrørende priser på ruter inden for Fællesskabet, som anvendes af luftfartsselskaber fra tredjestater. 1957-aftalens artikel 11, som ændret ved noteudvekslingen af 29. januar og af 13. marts 1992 og artikel 6 i 1978-protokollen, indeholder imidlertid en sådan forpligtelse. Kongeriget Nederlandene fastholdt i øvrigt dette standpunkt i forbindelse med noteudvekslingen i oktober 1992. Medlemsstaten har således tilsidesat Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence, som Fællesskabet er tildelt ved artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 2409/92.

57 Hvad angår CRS har Kommissionen bekræftet, at Kongeriget Nederlandene har opretholdt 1957-aftalens tillæg med principperne for CRS ved genforhandlingen af aftalen i oktober 1992. Kongeriget Nederlandene har derfor tilsidesat Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence i henhold til forordning nr. 2299/89.

58 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at medlemsstaterne ifølge den nugældende retstilstand har kompetence til at indgå bilaterale aftaler, så længe Kommissionen ikke har fået et udtrykkeligt mandat. Det ville kun forholde sig anderledes, såfremt de fælles regler ville blive berørt af bilaterale forpligtelser, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

59 Selv om det anerkendes, at vedtagelsen af en intern fællesskabsregel giver Fællesskabet en eksklusiv ekstern kompetence, vil en sådan kompetence først opstå fra tidspunktet for reglens ikrafttræden. Forordning nr. 2409/92 har ikke kunnet berøre Kongeriget Nederlandene i oktober 1992, eftersom forordningen først trådte i kraft den 1. januar 1993.

60 Kommissionen har i svarskriftet henvist til dom af 18. december 1997, Inter-Environnement Wallonie (sag C-129/96, Sml. I, s. 7411, præmis 45), hvori Domstolen fastslog, at medlemsstaterne, mens fristen for gennemførelsen af et direktiv løber, skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare. Kommissionen har i den forbindelse anført, at det nederlandske parlament godkendte noteudvekslingen i oktober 1992 den 26. april 1993, dvs. efter den 1. januar 1993, som var datoen for ikrafttrædelsen af forordning nr. 2409/92.

61 Kongeriget Nederlandene, der på dette punkt støttes af den franske regering, har heroverfor anført, at den omstændighed, at det først i replikken gøres gældende — som Kommissionen har gjort det — at Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence er opstået på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 2409/92, snarere end på tidspunktet for forordningens ikrafttræden, udgør et nyt anbringende, som ændrer sagens genstand, og som det i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, ikke er tilladt at fremsætte. Under alle omstændigheder er dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie ikke relevant i den foreliggende sag, dels idet nærværende sag vedrører en forordning og ikke et direktiv, dels idet ingen af 1957-aftalens bestemmelser kan bringe virkeliggørelsen af det i forordning nr. 2409/92 foreskrevne resultat i fare. Endelig har det nederlandske parlaments ratificering af noteudvekslingen i oktober 1992 ingen betydning, eftersom den gjaldt allerede fra den 14. oktober 1992.

Domstolens bemærkninger

62 Hvad for det første angår flypriser bemærkes det, at i henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 2409/92 finder denne forordning ikke anvendelse på billetpriser og rater, der anvendes af andre luftfartsselskaber end EF-luftfartsselskaber, idet denne begrænsning dog gælder »med forbehold af stk. 3« i samme artikel. Ifølge artikel 1, stk. 3, har kun EF-luftfartsselskaber ret til at indføre nye produkter eller lavere billetpriser end dem, der gælder for identiske produkter.

63 Det fremgår af disse bestemmelser, sammenholdt med hinanden, at forordning nr. 2409/92 indirekte, men med sikkerhed, er til hinder for, at luftfartsselskaber fra tredjestater, der driver virksomhed inden for Fællesskabet, indfører nye produkter eller lavere billetpriser end dem, der gælder for identiske produkter. Fællesskabslovgiver har herved begrænset de nævnte luftfartsselskabers frihed til selv at fastsætte deres priser, når de beflyver ruter inden for Fællesskabet. Dette har følgelig i det omfang, det falder ind under artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 2409/92, erhvervet den eksklusive kompetence til at indgå de forpligtelser med tredjestater, der vedrører denne begrænsning af ikke-EF-luftfartsselskabers frihed til selv at fastsætte deres priser.

64 Heraf følger, at efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 2409/92 måtte Kongeriget Nederlandene uanset genforhandlingen af 1957-aftalen ikke længere selv påtage sig eller opretholde internationale forpligtelser vedrørende de flypriser, luftfartsselskaber fra tredjestater anvender på ruter inden for Fællesskabet.

65 En sådan forpligtelse følger imidlertid af artikel 11 i 1957-aftalen, som ændret ved noteudvekslingerne af 29. januar og af 13. marts 1992 samt artikel 6 i 1978-protokollen. Kongeriget Nederlandene har opretholdt denne forpligtelse uanset genforhandlingen af 1957-aftalen, som førte til noteudvekslingen i oktober 1992. Kongeriget Nederlandene har ved at følge denne fremgangsmåde herved tilsidesat den eksklusive eksterne kompetence for Fællesskabet, der følger af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 2409/92 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 97-100, i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 93-96, i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 98-101, i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 110-113, i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 103-106, i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 112-115, og i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 123-126).

66 Den nederlandske regerings argumentation, hvorefter noteudvekslingen i oktober 1992 fandt sted før tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 2409/92, kan ikke rejse tvivl om dette resultat. Som generaladvokaten har anført i punkt 153-158 i forslaget til afgørelse, blev aftalen mellem Kongeriget Nederlandene og De Forenede Stater først endeligt indgået, efter at det nederlandske parlament havde ratificeret aftalen den 26. april 1993, selv om noteudvekslingen i oktober 1992 skulle finde midlertidig anvendelse fra den 14. oktober 1992. Denne dato ligger imidlertid senere end ikrafttrædelsen af forordning nr. 2409/92.

67 Hvad for det andet angår CRS har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 2299/89, som ændret ved forordning nr. 3089/93.

68 Forordning nr. 3089/93 blev vedtaget den 29. oktober 1993 og trådte i henhold til forordningens artikel 2, stk. 1, i kraft den 11. december 1993.

69 Uanset om det drejer sig om vedtagelsen eller ikrafttrædelsen af nævnte forordning, ligger de nævnte datoer senere end ratificeringen af noteudvekslingen i oktober 1992. Det følger heraf, at Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence, som Kommissionen har henvist til, ikke kunne følge af forordning nr. 3089/93.

70 Klagepunktet vedrørende CRS skal derfor alene undersøges i lyset af forordning nr. 2299/89, uden hensyntagen til forordning nr. 3089/93.

71 Det fremgår af artikel 1 og 7 i forordning nr. 2299/89, at med forbehold af gensidighed finder forordningen ligeledes anvendelse på statsborgere fra tredjestater, når de tilbyder CRS til anvendelse eller anvender CRS på Fællesskabets område.

72 I kraft af denne forordning har Fællesskabet erhvervet den eksklusive kompetence til at indgå forpligtelser med tredjestater vedrørende CRS, som tilbydes til anvendelse eller anvendes på dets område.

73 Det er ikke bestridt, at Kongeriget Nederlandene og De Forenede Stater ved noteudvekslingerne af 29. januar og af 13. marts 1992 føjede et tillæg til 1957-aftalen, som gentager principperne vedrørende CRS, herunder dem, der finder anvendelse på CRS, som tilbydes til anvendelse eller anvendes på Kongeriget Nederlandenes område. Kongeriget Nederlandene har opretholdt tillægget uanset genforhandlingen af 1957-aftalen, som førte til noteudvekslingen i oktober 1992. Derved har Kongeriget Nederlandene tilsidesat den eksklusive eksterne kompetence for Fællesskabet, der følger af forordning nr. 2299/89 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 102-104, i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 98-100, i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 103-105, i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 115-117, i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 108-110, i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 117-119, og i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 128-130).

74 Traktatens artikel 5 pålægger i øvrigt medlemsstaterne at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver og at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af EF-traktatens målsætninger i fare.

75 For så vidt angår forholdet til tredjelande har Domstolen fastslået, at gennemførelsen af Fællesskabets opgave og virkeliggørelsen af EF-traktatens målsætninger kan blive bragt i fare, hvis medlemsstaterne kunne påtage sig internationale forpligtelser indeholdende bestemmelser, der kan berøre forskrifter, som Fællesskabet har udstedt, eller ændre deres rækkevidde.

76 Det følger af ovennævnte bemærkninger, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 5 samt forordning nr. 2409/92 og nr. 2299/89, da det uanset genforhandlingen af 1957-aftalen har opretholdt internationale forpligtelser vedrørende priser på ruter inden for Fællesskabet, som anvendes af luftfartsselskaber udpeget af De Forenede Stater, samt vedrørende de CRS, der tilbydes til anvendelse eller anvendes på nederlandsk område (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 110-112, i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 106-108, i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 111-113, i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 124-126, i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 116-118, i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 124-126, og i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 135-137).

Traktatbruddet som følge af tilsidesættelsen af EF-traktatens artikel 52

Parternes argumenter

77 Kommissionen har gjort gældende, at 1957-aftalens artikel 4 vedrørende ejendomsretten til og kontrol af luftfartsselskaber er blevet ændret ved noteudvekslingen i oktober 1992.

78 Kommissionen har gjort gældende, at luftfartsselskaberne i andre medlemsstater end Kongeriget Nederlandene i henhold til den ændrede artikel 4 (herefter »klausulen om ejendomsretten til og kontrol af luftfartsselskaber«) altid kan udelukkes fra anvendelsen af 1957-aftalen, hvorimod aftalen automatisk finder anvendelse på nederlandske luftfartsselskaber. Luftfartsselskaberne i disse medlemsstater udsættes således for forskelsbehandling, idet de ikke er omfattet af den nationale ordning i Nederlandene, hvilket er i strid med traktatens artikel 52.

79 Den nederlandske regering har heroverfor anført — i modsætning til, hvad Kommissionen hævder — at noteudvekslingen i oktober 1992 ikke helt erstatter 1957-aftalens artikel 4, idet den alene tydeliggør visse begreber. Artikel 4 er indholdsmæssigt forblevet uændret. Noteudvekslingen i oktober 1992 udgør i denne henseende ikke en ny aftale, og 1957-aftalen er beskyttet af artikel 307, stk. 1, EF.

Domstolens bemærkninger

80 1957-aftalens artikel 4 bestemte i sin oprindelige affattelse følgende:

»Hver af de kontraherende parter forbeholder sig ret til over for et luftfartsselskab, som er udpeget af den anden kontraherende part, at nægte at give eller tilbagekalde retten til at påberåbe sig de rettigheder, der er indeholdt i nærværende aftales artikel 3, i alle de situationer, hvor parten finder, at det ikke er tilstrækkelig godtgjort, at en væsentlig del af ejendomsretten til og kontrollen af luftfartsselskabet tilkommer den anden kontraherende parts statsborgere [...]«

81 Noteudvekslingen i oktober 1992 ændrede indledningen til denne artikel på følgende måde, samtidig med at resten af artiklen forblev uændret:

»Hver af de kontraherende parter forbeholder sig ret til at nægte at give, at suspendere, at begrænse, at opstille betingelser eller at tilbagekalde retten til at påberåbe sig de rettigheder, der er indeholdt i nærværende aftale [...]«

82 Det fremgår klart heraf, at 1957-aftalens artikel 4 ikke er blevet helt ændret som følge af noteudvekslingen i oktober 1992, som Kommissionen har hævdet.

83 Det bemærkes imidlertid, som generaladvokaten har påpeget i punkt 170 i forslaget til afgørelse, at selv om noteudvekslingen i oktober 1992 ud fra et formelt synspunkt ikke væsentligt ændrede 1957-aftalens artikel 4, er dens indhold og rækkevidde blevet ændret afgørende som følge af noteudvekslingen, som naturligvis har påvirket artiklens anvendelsesområde efter den fuldstændige liberalisering af femte frihedsrettighed i den forstand, hvori begrebet er anvendt i artikel 1 i aftalen om international lufttransport (Chicago, 7.12.1944, 1953 UNTS 389).

84 Det følger heraf, dels at klausulen om ejendomsretten til og kontrollen af luftfartsselskaber skal vurderes i lyset af de påberåbte fællesskabsbestemmelser, dels at den nederlandske regerings argument vedrørende artikel 307, stk. 1, EF ikke er begrundet.

85 For så vidt angår spørgsmålet, om traktatens artikel 52 finder anvendelse, bemærkes, at denne bestemmelse finder anvendelse på lufttransport og navnlig må antages at finde anvendelse på luftfartsselskaber, der er etableret i en medlemsstat, og som leverer lufttransportydelser mellem en medlemsstat og et tredjeland.

86 I den foreliggende sag giver klausulen vedrørende ejendomsretten til og kontrollen med luftfartsselskaber bl.a. De Forenede Stater mulighed for at nægte at give eller tilbagekalde en koncession eller en tilladelse for et luftfartsselskab, der er udpeget af Kongeriget Nederlandene, men hvor en væsentlig del af ejendomsretten og den effektive kontrol ikke ligger hos Kongeriget Nederlandene eller nederlandske statsborgere.

87 Der er ingen tvivl om, at denne klausul må antages at berøre luftfartsselskaber, der er etableret i Kongeriget Nederlandene, men som i det væsentlige ejes og kontrolleres enten af en anden medlemsstat end Nederlandene eller af statsborgere i en sådan medlemsstat (herefter »EF-luftfartsselskaber«).

88 Derimod fremgår det af formuleringen af den pågældende klausul, at De Forenede Stater i princippet er forpligtet til at meddele de nødvendige koncessioner og tilladelser til luftfartsselskaber, hvor en væsentlig del af ejendomsretten og den effektive kontrol ligger hos Kongeriget Nederlandene eller nederlandske statsborgere (herefter »de nederlandske luftfartsselskaber«).

89 Det følger af det anførte, at EF-luftfartsselskaber altid kan udelukkes fra de rettigheder, der følger af 1957-aftalen, hvilket derimod ikke er tilfældet for så vidt angår nederlandske luftfartsselskaber. EF-luftfartsselskaber er følgelig udsat for en forskelsbehandling, som afskærer dem fra national behandling i værtsmedlemsstaten, dvs. Kongeriget Nederlandene.

90 Klausulen vedrørende ejendomsretten til og kontrollen med luftfartsselskaber findes herefter at være i strid med traktatens artikel 52 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 122-124 og 128-133, i sagen Kommissionen mod Sverige, præmis 113-115 og 119-124, i sagen Kommissionen mod Finland, præmis 118-120 og 124-129, i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 131-133 og 137-142, i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 122-124 og 128-133, i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 130-134 og 138-143, og i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 144-146 og 150-156).

91 Det traktatbrud, Kommissionen har påtalt over for Kongeriget Nederlandene i medfør af den nævnte artikel, er således begrundet.

92 Henset til alle de ovenstående betragtninger må det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 5 og 52 samt forordning nr. 2409/92 og nr. 2299/89, da det uanset genforhandlingen af 1957-aftalen har indgået eller opretholdt internationale forpligtelser med De Forenede Stater

— vedrørende priser på ruter inden for Fællesskabet, som anvendes af luftfartsselskaber udpeget af De Forenede Stater

— vedrørende de CRS, der tilbydes til anvendelse eller anvendes på nederlandsk område

— der giver De Forenede Stater ret til at tilbagekalde, suspendere eller begrænse trafikrettighederne i de tilfælde, hvor de luftfartsselskaber, som Kongeriget Nederlandene har udpeget, ikke ejes af Kongeriget Nederlandene eller af nederlandske statsborgere.

Sagens omkostninger

93 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og dette har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Nederlandene at betale sagens omkostninger.

94 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Den Franske Republik sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) og EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF) samt Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23. juli 1992 om billetpriser og rater inden for luftfart og Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 af 24. juli 1989 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer, da det uanset genforhandlingen af luftfartsaftalen af 3. april 1957 mellem Kongeriget Nederlandene og Amerikas Forenede Stater har indgået eller opretholdt internationale forpligtelser med Amerikas Forenede Stater**

   — **vedrørende priser på ruter inden for Fællesskabet, som anvendes af luftfartsselskaber udpeget af Amerikas Forenede Stater**

   — **vedrørende edb-reservationssystemer, der tilbydes til anvendelse eller anvendes på nederlandsk område, og**

   — **som giver Amerikas Forenede Stater ret til at tilbagekalde, suspendere eller begrænse trafikrettighederne i de tilfælde, hvor de luftfartsselskaber, som Kongeriget Nederlandene har udpeget, ikke ejes af Kongeriget Nederlandene eller af nederlandske statsborgere.**

2) Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.

3) Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter