ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

24 de Abril de 2007 *

No processo C-523/04,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 23 de Dezembro de 2004,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Huttunen e W. Wils, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster e M. de Grave, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: neerlandês.

demandado,

apoiado por:

República Francesa, representada por G. de Bergues e A. Hare, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász e J. Klučka, presidentes de secção, J. N. Cunha Rodrigues (relator), K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits e A. Ó Caoimh, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de Novembro de 2006,

profere o presente

Acórdão

1 Na petição inicial, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, tendo assumido ou mantido em vigor, apesar da renegociação do acordo relativo ao transporte aéreo celebrado entre o Reino dos Países Baixos e os Estados Unidos da América em 3 de Abril de 1957 (*Tractatenblad* 1957, n.º 53, a seguir «acordo de 1957»), compromissos internacionais com os Estados Unidos:

— relativos às tarifas aéreas praticadas pelas transportadoras designadas pelos Estados Unidos em rotas intracomunitárias,

— relativos aos sistemas informáticos de reserva (a seguir «SIR») propostos ou utilizados no território neerlandês e

— que reconhecem aos Estados Unidos o direito de revogar, suspender ou proibir o exercício dos direitos de tráfego quando as transportadoras aéreas designadas pelo Reino dos Países Baixos não sejam propriedade deste último ou de nacionais neerlandeses,

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE) e 52.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 43.º CE), bem como do Regulamento (CEE) n.º 2409/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, sobre tarifas aéreas de passageiros e de carga (JO L 240, p. 15), e do Regulamento (CEE) n.º 2299/89 do Conselho, de 24 de Julho de 1989, relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reserva (JO L 220, p. 1), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3089/93 do Conselho, de 29 de Outubro de 1993 (JO L 278, p. 1).

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 6 de Junho de 2005, foi admitida a intervenção da República Francesa em apoio dos pedidos do Reino dos Países Baixos.

Quadro jurídico

3 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2299/89 prevê:

«O presente regulamento é aplicável a sistemas informatizados de reserva (SIR) quando fornecidos para a utilização e/ou utilizados no território da

Comunidade para a distribuição e venda de produtos de transporte aéreo, independentemente:

— do estatuto ou nacionalidade do vendedor dos sistemas,

— da fonte de informações utilizada ou da localização da unidade central de tratamento de dados relevante,

— da localização geográfica do produto de transporte aéreo em questão.»

4 Porém, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo regulamento dispõe:

«1. As obrigações dos vendedores de sistemas por força dos artigos 3.º a 6.º não se aplicam a uma transportadora associada de um país terceiro na medida em que o seu SIR não esteja em conformidade com o presente regulamento ou não ofereça às transportadoras aéreas comunitárias um tratamento equivalente ao que é fornecido ao abrigo do presente regulamento.

2. As obrigações das transportadoras associadas ou participantes por força do artigo 8.º não se aplicam relativamente a sistemas informatizados de reserva controlados por transportadoras de países terceiros na medida em que uma transportadora associada ou participante não obtenha nesse país um tratamento equivalente ao que é fornecido ao abrigo do presente [regulamento e do] Regulamento (CEE) n.º 2672/88 da [Comissão].»

5 Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, o Regulamento n.º 2409/92 define os critérios e procedimentos a aplicar na determinação das tarifas aéreas de passageiros e de carga relativas aos serviços de transporte aéreo integralmente efectuados na Comunidade.

6 Os n.^{os} 2 e 3 do mesmo artigo têm a seguinte redacção:

«2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3, o presente regulamento não é aplicável:

a) Às tarifas aéreas de passageiros e de carga cobradas por transportadoras aéreas não comunitárias;

b) Às tarifas aéreas de passageiros e de carga determinadas por uma obrigação de serviço público, em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias [...].

3. Só as transportadoras aéreas comunitárias estão autorizadas a introduzir novos produtos ou tarifas inferiores às aplicadas a produtos idênticos.»

7 O artigo 12.º do Regulamento n.º 2409/92 dispõe:

«O presente regulamento entra em vigor em 1 de Janeiro de 1993.»

Antecedentes do litígio

O acordo de 1957

8 Em 3 de Abril de 1957, o Reino dos Países Baixos e os Estados Unidos celebraram o acordo de 1957.

9 Este acordo foi completado por um protocolo de 31 de Março de 1978 (*Tractatenblad* 1978, n.º 55, a seguir «protocolo de 1978») e alterado por trocas de notas de 13 de Outubro e 22 de Dezembro de 1987 (*Tractatenblad* 1988, n.º 12), de 29 de Janeiro e 13 de Março de 1992 (*Tractatenblad* 1992, n.º 63) e de 14 de Outubro de 1992 (*Tractatenblad* 1992, n.º 177, a seguir «troca de notas do mês de Outubro de 1992»).

10 Por seu lado, o protocolo de 1978 foi alterado por um protocolo de 11 de Junho de 1986 (*Tractatenblad* 1986, n.º 88) e pela troca de notas do mês de Outubro de 1992.

11 A troca de notas do mês de Outubro de 1992 alterou diversas disposições do acordo de 1957, nomeadamente os seus artigos 1.º (definições), 2.º (atribuição de direitos), 3.º (designação), 4.º (propriedade e controlo das companhias aéreas), 6.º (segurança), 7.º (direitos aduaneiros e taxas de utilização), 8.º (concorrência leal), 13.º (resolução dos litígios) e 16.º (denúncia), bem como o seu anexo, do qual consta a tabela das rotas aéreas. Além disso, foi introduzida uma série de alterações ao protocolo de 1978.

12 Em contrapartida, a troca de notas do mês de Outubro de 1992 não alterou o disposto no acordo de 1957 relativamente às tarifas aéreas e ao SIR.

13 Esta troca de notas previa que era aplicável provisoriamente a partir da data da sua celebração, isto é, 14 de Outubro de 1992. O Parlamento neerlandês ratificou em 26 de Abril de 1993 a referida troca de notas, que entrou em vigor em 11 de Maio de 1993 (v. *Tractatenblad* 1993, n.os 84 e 85).

Os processos «céu aberto» e respectivas consequências

14 Antes de propor a presente acção contra o Reino dos Países Baixos, a Comissão deu início a um procedimento por incumprimento contra outros oito Estados-Membros, que tinham celebrado acordos relativos aos transportes aéreos com os Estados Unidos.

15 A Comissão enviou a cada um desses Estados-Membros, entre os meses de Junho de 1995 e Maio de 1996, uma notificação para cumprir e, entre os meses de Março e Abril de 1998, um parecer fundamentado, tendo proposto uma acção contra os mesmos Estados-Membros em 18 de Dezembro de 1998. O Reino dos Países Baixos interveio em apoio dos pedidos do Estado-Membro demandado em cada um desses processos (ditos «processos 'céu aberto'»). O Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre cada uma dessas acções em 5 de Novembro de 2002, nos acórdãos Comissão/ /Reino Unido (C-466/98, Colect., p. I-9427), Comissão/Dinamarca (C-467/98, Colect., p. I-9519), Comissão/Suécia (C-468/98, Colect., p. I-9575), Comissão/ /Finlândia (C-469/98, Colect., p. I-9627), Comissão/Bélgica (C-471/98, Colect., p. I- -9681), Comissão/Luxemburgo (C-472/98, Colect., p. I-9741), Comissão/Áustria (C-475/98, Colect., p. I-9797) e Comissão/Alemanha (C-476/98, Colect., p. I-9855).

16 Nos sete últimos acórdãos (pois a acção contra o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte tinha subjacente uma situação distinta), o Tribunal declarou que, ao assumirem ou manterem em vigor, apesar da renegociação dos acordos existentes, compromissos internacionais com os Estados Unidos, relativos às tarifas

aéreas praticadas pelas transportadoras designadas pelos Estados Unidos nas rotas intracomunitárias, relativos aos SIR propostos ou utilizados no território do Estado-Membro demandado e que reconheciam aos Estados Unidos o direito de revogar, suspender ou limitar os direitos de tráfego nos casos em que as transportadoras aéreas designadas pelo Estado-Membro demandado não fossem detidas por este país ou por nacionais seus, os Estados-Membros demandados não tinham cumprido as obrigações que lhes incumbiam por força dos artigos 5.º e 52.º do Tratado e dos Regulamentos n.os 2409/92 e 2299/89, na redacção dada pelo Regulamento n.º 3089/93.

17 Na sequência destes acórdãos, a Comissão escreveu ao Reino dos Países Baixos em 25 de Novembro de 2002, 30 de Julho de 2004 e 10 de Março de 2005, solicitando-lhe, por um lado, que não prosseguisse negociações bilaterais com os Estados Unidos e, por outro, que denunciasse o acordo de 1957.

Procedimento pré-contencioso e pedidos

18 Em 19 de Janeiro de 1999, a Comissão enviou ao Reino dos Países Baixos uma notificação para cumprir que tinha por objecto a troca de notas do mês de Outubro de 1992, à qual este Estado respondeu por ofício de 1 de Junho de 1999.

19 Em 24 de Outubro de 2000, a Comissão enviou um parecer fundamentado ao Reino dos Países Baixos, convidando-o a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação. O Reino dos Países Baixos respondeu ao referido parecer por ofício de 23 de Fevereiro de 2001.

20 A Comissão propôs a presente acção em 23 de Dezembro de 2004.

Quanto à excepção de inadmissibilidade, relativa à duração excessiva do procedimento pré-contencioso

Argumentos das partes

21 O Reino dos Países Baixos destaca a muito longa duração do procedimento pré-contencioso no caso em apreço. Com efeito, a Comissão deixou passar mais de seis anos entre a troca de notas do mês de Outubro de 1992 e o envio da notificação para cumprir (Janeiro de 1999) e mais de quatro anos entre o envio do parecer fundamentado (Outubro de 2000) e a propositura da presente acção (Dezembro de 2004). Por isso, a Comissão deixou o Reino dos Países Baixos numa posição tão desfavorável que perdeu o direito de o demandar no Tribunal de Justiça.

22 Se bem que tivesse proposto, em 1995, acções por incumprimento contra oito Estados-Membros nos processos «céu aberto», a Comissão não pôs em causa, nessa época, a troca de notas do mês de Outubro de 1992. Ao esperar mais de seis anos antes de enviar uma notificação para cumprir ao Reino dos Países Baixos, a Comissão induziu no Governo neerlandês a confiança legítima de que não havia nenhuma violação da regulamentação comunitária.

23 A Comissão não cumpriu o dever de respeitar um prazo razoável, que integra o princípio da boa administração e decorre do princípio da segurança jurídica.

24 Segundo o Reino dos Países Baixos, apoiado neste ponto pelo Governo francês, o acordo de 1957, na sua versão alterada, dava segurança jurídica às transportadoras interessadas, facultando-lhes o acesso ao mercado americano. Entretanto, a Comissão aprovou a aliança entre as empresas KLM Royal Dutch Airlines (a seguir «KLM») e a Northwest Airlines. Os Estados Unidos entendiam que os compromissos assumidos no referido acordo condicionavam a concessão da «imunidade *antitrust*» necessária para essa aliança. A denúncia do acordo de 1957 acarretaria a imediata retirada da «imunidade *antitrust*» pelas autoridades americanas, pelo que seria quimérica a perspectiva de obter essa imunidade para a cooperação entre as empresas KLM e Air France (já aprovada pela Comissão). Os prejuízos causados pela retirada dessa «imunidade *antitrust*» ascenderiam a milhões de euros.

25 A Comissão responde que, segundo jurisprudência assente, não é obrigada a observar prazos determinados na aplicação do artigo 226.º CE.

26 Por outro lado, o facto de a Comissão ter dado início ao procedimento por incumprimento contra o Reino dos Países Baixos mais tarde do que contra os outros oito Estados-Membros não o desfavoreceu, antes pelo contrário. Face aos outros Estados-Membros, o Reino dos Países Baixos beneficiou da vantagem de dispor de um prazo adicional para evitar a propositura de uma acção mediante a denúncia da troca de notas do mês de Outubro de 1992.

Apreciação do Tribunal de Justiça

27 É certo que, em determinadas hipóteses, a duração excessiva do procedimento pré-contencioso previsto no artigo 226.º CE é susceptível de aumentar a dificuldade de o Estado demandado refutar os argumentos da Comissão e, desse modo, violar os direitos de defesa. No entanto, no presente caso, o Governo neerlandês não provou que a duração invulgar do processo tenha influído sobre o modo como organizou a sua defesa (v., neste sentido, acórdãos de 16 de Maio de 1991, Comissão/Países Baixos, C-96/89, Colect., p. I-2461, n.os 15 e 16, e Comissão/Áustria, já referido, n.º 36).

28 Além disso, deve sublinhar-se que o processo por incumprimento assenta na verificação objectiva do desrespeito, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo direito comunitário e que o princípio do respeito da confiança legítima não pode, num caso como o presente, ser invocado por um Estado-Membro para se opor à verificação objectiva do desrespeito, por parte do mesmo Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado CE ou por um acto de direito derivado, uma vez que a admissão dessa justificação iria contra o objectivo prosseguido pelo procedimento referido no artigo 226.º CE (v., neste sentido, acórdão Comissão/Áustria, n.º 38).

29 A circunstância de a denúncia do acordo de 1957 poder levar à retirada da «imunidade *antitrust*» pelas autoridades americanas e os prejuízos daí eventualmente decorrentes não têm nenhuma influência na admissibilidade da presente acção. Com efeito, esta acção, assente no artigo 226.º CE, destina-se exclusivamente a obter a declaração de que se verificou uma infracção ao direito comunitário devido aos compromissos assumidos entre o Reino dos Países Baixos e os Estados Unidos.

30 Por conseguinte, esta excepção deve ser julgada improcedente.

Quanto ao argumento relativo às vicissitudes ocorridas depois do parecer fundamentado

Argumentos das partes

31 O Reino dos Países Baixos, apoiado pelo Governo francês, alega que a Comissão propôs a presente acção sem ter suficientemente em conta as vicissitudes ocorridas após o parecer fundamentado. Com efeito, na sequência da prolação dos acórdãos nos processos «céu aberto», o Conselho da União Europeia conferiu, em 5 de Junho de 2003, dois mandatos à Comissão para negociar acordos relativos ao transporte aéreo com os Estados Unidos e com os outros Estados terceiros, mandatos esses enquadrados pelo Regulamento (CE) n.º 847/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à negociação e aplicação de acordos de serviços aéreos entre Estados-Membros e países terceiros (JO L 157, p. 7). A Comissão pediu várias vezes aos Estados-Membros que se abstivessem de entabular negociações bilaterais em matéria de transporte aéreo, para não comprometerem as negociações comunitárias em curso.

32 Se o Tribunal julgar a presente acção procedente, o Reino dos Países Baixos será obrigado a anular as disposições julgadas contrárias ao direito comunitário. Isso

porá esse Estado-Membro numa situação impossível. Ao negociar essa anulação com os Estados Unidos, o Reino dos Países Baixos interferirá nas negociações comunitárias em curso.

33 Ainda segundo o Reino dos Países Baixos, apoiado pelo Governo francês no presente processo, a Comissão não teve em conta nem os dois mandatos para negociação que lhe foram conferidos pelo Conselho em Junho de 2003 nem o Regulamento n.º 847/2004. Assim, não houve nenhuma avaliação dos prejuízos consideráveis que a denúncia dos acordos bilaterais relativos ao transporte aéreo poderia causar às companhias aéreas.

34 O princípio da leal cooperação entre as instituições comunitárias e os Estados-Membros, reconhecido no artigo 5.º do Tratado, aplica-se reciprocamente, pelo que a Comissão também é obrigada a cooperar no sentido da preservação da eficácia do direito comunitário. Não haveria leal cooperação se a Comissão impedisse efectivamente o Reino dos Países Baixos de dar cumprimento às suas obrigações comunitárias. A Comissão desrespeitou o artigo 5.º do Tratado ao propor a presente acção, quando os Estados-Membros e o Conselho lhe tinham dado os instrumentos necessários para alinhar o transporte aéreo transatlântico com o direito comunitário.

35 A denúncia do acordo de 1957 geraria uma lacuna prejudicial aos interesses do Reino dos Países Baixos e aos dos outros Estados-Membros. Mesmo que fosse possível subsistirem voos com base no princípio da cortesia, como a Comissão

sugere, a aplicação desse princípio já não permitiria às transportadoras comunitárias beneficiar da segurança jurídica e económica garantida pela existência de um acordo como o que está aqui em causa. A aprovação dos respectivos programas aeronáuticos teria de ser renovada em cada época, tornando-se incerta. A ratificação ou recusa das suas condições de exploração geraria um encargo administrativo suplementar e exporia as transportadoras comunitárias à recusa de determinados voos para os Estados Unidos.

36 A Comissão responde que, nos seus ofícios ao Reino dos Países Baixos de 25 de Novembro de 2002, 30 de Julho de 2004 e 10 de Março de 2005, não solicitou a esse Estado-Membro que encetasse negociações com os Estados Unidos, mas sim que accionasse as cláusulas de denúncia previstas no acordo de 1957. Isso não punha o Reino dos Países Baixos numa situação insustentável.

37 Por outro lado, o receio de a denúncia desse acordo gerar um vazio jurídico não tem qualquer fundamento. Se não fosse celebrado um novo acordo entre a Comunidade e os Estados Unidos, seria possível subsistirem voos com base no princípio da cortesia.

Apreciação do Tribunal de Justiça

38 Além das considerações tecidas no n.º 29 do presente acórdão, importa recordar que o disposto no artigo 226.º CE deve ser aplicado sem que a Comissão seja obrigada a

observar um prazo determinado. No caso em apreço, a Comissão explicou que decidiu aguardar os acórdãos proferidos pelo Tribunal em 2002 nos processos «céu aberto» e as reacções do Governo neerlandês a esses acórdãos antes de propor a presente acção. Com esta conduta, a Comissão não exerceu de forma contrária ao Tratado o poder discricionário que tem ao abrigo do artigo 226.º CE.

39 Segundo jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., designadamente, acórdão de 14 de Julho de 2005, Comissão/Alemanha, C-433/03, Colect., p. I-6985, n.º 32 e jurisprudência referida).

40 No caso em apreço, o prazo fixado no parecer fundamentado expirou em 24 de Dezembro de 2000, pelo que as vicissitudes invocadas pelo Reino dos Países Baixos não têm influência no presente processo.

41 Por conseguinte, este argumento deve ser rejeitado.

Quanto ao mérito

Quanto à necessidade de o Tribunal se pronunciar sobre a existência de um novo acordo resultante das alterações introduzidas pela troca de notas do mês de Outubro de 1992

Argumentos das partes

42 Segundo a Comissão, as alterações introduzidas pela troca de notas do mês de Outubro de 1992 alteraram radicalmente a natureza do acordo de 1957, transformando-o num acordo totalmente novo, de tipo «céu aberto», ou seja, num acordo que devia respeitar diversos critérios definidos pelo Governo dos Estados Unidos, como o livre acesso a todas as rotas, a concessão de direitos de rota e de tráfego ilimitados, a fixação de preços segundo um sistema dito de «dupla desaprovação» para as rotas aéreas entre as partes no acordo e a possibilidade de *code sharing*. As referidas alterações tiveram o efeito de estabelecer o quadro de uma cooperação mais estreita entre os Estados Unidos e o Reino dos Países Baixos, donde decorrem, para este último, novos e importantes compromissos internacionais. Essas alterações revelam uma renegociação do acordo de 1957 no seu todo. Nessa situação, os Estados-Membros estão impedidos não só de assumir novos compromissos internacionais mas também de os manter em vigor sempre que estes desrespeitem o direito comunitário.

43 O Reino dos Países Baixos contesta que a troca de notas do mês de Outubro de 1992 constitua um novo acordo. Segundo alega, o acordo de 1957, enquanto tal,

manteve-se intacto. As disposições que lhe foram aditadas consolidaram elementos que constavam do acordo inicial. Os ajustamentos de Outubro de 1992 eram a finalização de uma liberalização, iniciada muitos anos antes, a favor dos dois países contratantes. O acordo de 1957 já incluía, antes de 1992, os elementos essenciais de um acordo de tipo «céu aberto», pelo que a troca de notas do mês de Outubro de 1992 não teve o efeito de o transformar num novo acordo desse tipo.

44 Segundo o Reino dos Países Baixos, o acordo de 1957, uma vez que é anterior a 1 de Janeiro de 1958, está abrangido pelo artigo 307.º, primeiro parágrafo, CE, segundo o qual o Tratado não tem influência sobre a obrigação do Estado-Membro de respeitar os direitos conferidos a Estados terceiros por uma convenção celebrada antes da entrada em vigor do Tratado CEE. O mesmo vale para a regulamentação secundária posterior: a simples existência dessa regulamentação não tem a consequência de obrigar um Estado-Membro a denunciar compromissos assumidos perante Estados terceiros.

Apreciação do Tribunal de Justiça

45 Refira-se que o acordo de 1957 não continha originariamente nenhuma disposição relativa aos SIR. Foi-lhe aditado, mediante as trocas de notas de 29 de Janeiro e 13 de Março de 1992, um anexo relativo aos princípios da não discriminação e da concorrência no âmbito dos SIR. A troca de notas do mês de Outubro de 1992 não introduziu nenhuma alteração a esse anexo.

46 Da mesma forma, as disposições do acordo de 1957 relativas às tarifas aéreas, a saber, as previstas no artigo 11.º do referido acordo, resultam das trocas de notas de 29 de Janeiro e 13 de Março de 1992, sem que a troca de notas do mês de Outubro de 1992 inclua disposições sobre essa matéria.

47 É verdade que, na petição, a Comissão reconhece que a troca de notas do mês de Outubro de 1992 deixou inalteradas as disposições relativas aos SIR e às tarifas aéreas constantes do acordo de 1957, na versão alterada antes do mês de Outubro de 1992.

48 Por outro lado, como o advogado-geral refere no n.º 136 das suas conclusões, a troca de notas do mês de Outubro de 1992 exprime a vontade das partes, não de substituir o acordo de 1957, mas de alterar unicamente algumas das suas disposições, embora relevantes.

49 Resulta dos autos que as alterações introduzidas em Outubro de 1992 no acordo de 1957, descritas no n.º 11 do presente acórdão, tiveram como efeito a liberalização total dos transportes aéreos entre os Estados Unidos e o Reino dos Países Baixos, assegurando o livre acesso a todas as rotas entre todos os pontos situados nestes dois Estados, sem limitação de capacidade e de frequência, sem restrições quanto aos pontos intermédios e aos que se situam antes ou depois («behind, between and beyond rights») e com todas as combinações desejadas de aparelhos («change of gauge»). Esta liberdade total foi completada por disposições quanto à possibilidade de as companhias aéreas em causa celebrarem acordos de partilha de código («code sharing») e por disposições de estímulo à concorrência.

50 Daqui resulta que as alterações introduzidas em Outubro de 1992 no acordo de 1957 tiveram o efeito de instituir o quadro de uma cooperação mais profunda entre os Estados Unidos e o Reino dos Países Baixos, donde decorrem novos e importantes compromissos internacionais para este último.

51 Além disso, importa sublinhar que as alterações introduzidas em Outubro de 1992 revelam uma renegociação do acordo de 1957 no seu conjunto. Embora certas disposições deste acordo não tenham sido formalmente modificadas por via das referidas alterações ou tenham apenas sofrido alterações de redacção marginais, nem por isso os compromissos decorrentes dessas disposições deixaram de ser confirmados nessa renegociação. Ora, em tal situação, os Estados-Membros estão impedidos não só de assumir novos compromissos internacionais mas também de os manter em vigor sempre que estes violem o direito comunitário.

52 Por outro lado, deve considerar-se provado que, globalmente, as alterações introduzidas no mês de Outubro de 1992 no acordo de 1957 afectam o alcance de determinadas disposições que não foram formalmente modificadas pelas referidas alterações ou que apenas o foram de modo limitado.

53 Daí resulta que os compromissos internacionais em causa na presente acção devem ser apreciados tendo em conta as disposições do direito comunitário invocadas pela Comissão em apoio dessa acção (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/ /Dinamarca, n.os 36 a 42; Comissão/Suécia, n.os 34 a 40; Comissão/Finlândia, n.os 36 a 42; Comissão/Bélgica, n.os 47 a 53; Comissão/Luxemburgo, n.os 42 a 48; e Comissão/ /Áustria, n.os 46 a 52).

54 Conclui-se desta análise que o argumento do Governo neerlandês assente no artigo 307.º, primeiro parágrafo, CE, é improcedente.

Quanto ao incumprimento relativo à violação da competência externa da Comunidade

Argumentos das partes

55 A Comissão entende que, sempre que, na execução de uma política comum prevista pelo Tratado CE, a Comunidade toma medidas que instituem regras comuns, seja sob que forma for, os Estados-Membros deixam de ter o direito de contrair com Estados terceiros obrigações que afectem essas regras ou alterem o seu alcance. A este respeito, a Comissão acusa o Reino dos Países Baixos de ter violado a competência externa exclusiva da Comunidade devido aos compromissos internacionais com os Estados Unidos relativos, por um lado, às tarifas aéreas praticadas pelas transportadoras designadas pelos Estados Unidos em rotas intracomunitárias e, por outro, aos SIR propostos ou utilizados no território neerlandês.

56 No que respeita às tarifas aéreas, a Comissão alega na petição que, a partir da entrada em vigor do Regulamento n.º 2409/92, o Reino dos Países Baixos deixou de poder assumir individualmente ou manter compromissos internacionais relativos às tarifas aéreas praticadas por transportadoras de Estados terceiros nas rotas intracomunitárias. Contudo, o artigo 11.º do acordo de 1957, na redacção dada pelas trocas de notas de 29 de Janeiro e 13 de Março de 1992 e pelo protocolo de 1978, contém um compromisso dessa natureza. Além disso, quando se procedeu à troca de notas do mês de Outubro de 1992, o Reino dos Países Baixos manteve essa disposição. Este Estado-Membro infringiu assim a competência externa exclusiva conferida à Comunidade pelo artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2409/92.

57 Quanto aos SIR, a Comissão afirma que o Reino dos Países Baixos manteve o anexo ao acordo de 1957, reproduzindo os princípios dos SIR, na renegociação desse acordo em Outubro de 1992. Com esta conduta, o Reino dos Países Baixos infringiu a competência externa exclusiva conferida à Comunidade pelo Regulamento n.º 2299/89.

58 O Reino dos Países Baixos alega que, no estado actual do direito, a competência para celebrar acordos bilaterais continua a pertencer aos Estados-Membros enquanto não tiver sido conferido um mandato expresso à Comissão. O contrário só se verifica quando as regras comuns possam ser afectadas pelas obrigações bilaterais de um Estado-Membro, o que não sucede no presente processo.

59 Mesmo que se admita que a Comunidade pode invocar uma competência externa exclusiva devido à aprovação de um acto normativo interno comunitário, essa competência só surte efeitos a partir da entrada em vigor desse acto normativo. Uma vez que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1993, o Regulamento n.º 2409/92 não podia afectar o Reino dos Países Baixos em Outubro de 1992.

60 Na réplica, a Comissão invoca por analogia o acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/06, Colect., p. I-7411, n.º 45), em que o Tribunal declarou que, durante o prazo de transposição de uma directiva, os Estados-Membros devem abster-se de adoptar disposições susceptíveis de comprometer seriamente o resultado prescrito por essa directiva. A Comissão observa, a este propósito, que o Parlamento neerlandês ratificou a troca de notas do mês de Outubro de 1992 em 26 de Abril de 1993, ou seja, depois de 1 de Janeiro de 1993, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 2409/92.

61 A este argumento, o Reino dos Países Baixos, apoiado neste ponto pelo Governo francês, responde que alegar pela primeira vez na réplica, como o faz a Comissão, que a competência externa exclusiva da Comunidade se estabelece com a aprovação do Regulamento n.º 2409/92 e não com a sua entrada em vigor constitui um fundamento novo, susceptível de alterar o objecto da lide, cuja invocação é proibida pelo artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo. De qualquer modo, o acórdão Inter-Environnement Wallonie, já referido, não é relevante para o caso em apreço, por um lado, porque no presente processo está em causa um regulamento e não uma directiva e, por outro, porque nenhuma disposição do acordo de 1957 é susceptível de comprometer seriamente a concretização do resultado prescrito pelo Regulamento n.º 2409/92. Por último, a ratificação da troca de notas do mês de Outubro de 1992 pelo Parlamento neerlandês é irrelevante, porquanto essa troca de notas já era aplicada desde 14 de Outubro de 1992.

Apreciação do Tribunal de Justiça

62 Em primeiro lugar, no que respeita às tarifas aéreas, refira-se que, nos termos do artigo 1.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 2409/92, este diploma não é aplicável às tarifas aéreas de passageiros e de carga cobradas por transportadoras aéreas não comunitárias, sendo todavia esta restrição enunciada «sem prejuízo do disposto no n.° 3» do mesmo artigo. Nos termos do referido artigo, n.° 3, só as transportadoras aéreas comunitárias estão autorizadas a introduzir novos produtos ou tarifas inferiores às aplicadas a produtos idênticos.

63 Da conjugação destas disposições conclui-se que o Regulamento n.° 2409/92 proibiu, de modo indirecto, mas indubitável, as transportadoras aéreas de Estados terceiros a operar na Comunidade de introduzirem novos produtos ou tarifas inferiores às aplicadas a produtos idênticos. Com este procedimento, o legislador comunitário limitou a liberdade tarifária destas transportadoras quando asseguram rotas intracomunitárias. Por conseguinte, no domínio regulado pelo artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2409/92, a Comunidade adquiriu a competência exclusiva para assumir com os Estados terceiros os compromissos relativos a essa limitação da liberdade tarifária das transportadoras não comunitárias.

64 Daqui resulta que, após a entrada em vigor do Regulamento n.º 2409/92, o Reino dos Países Baixos não podia continuar a assumir sozinho ou a manter em vigor, apesar da renegociação do acordo de 1957, compromissos internacionais relativos às tarifas praticadas por transportadoras de Estados terceiros em rotas intracomunitárias.

65 Ora, do artigo 11.º do acordo de 1957, com as alterações introduzidas pelas trocas de notas de 29 de Janeiro e 13 de Março de 1992 e pelo artigo 6.º do protocolo de 1978, resulta um compromisso deste tipo. O Reino dos Países Baixos manteve este compromisso apesar da renegociação do acordo de 1957 que culminou na troca de notas do mês de Outubro de 1992. Ao proceder assim, o Reino dos Países Baixos violou, pois, a competência externa exclusiva da Comunidade que decorre do artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2409/92 (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Dinamarca, n.os 97 a 100; Comissão/Suécia, n.os 93 a 96; Comissão/ /Finlândia, n.os 98 a 101; Comissão/Bélgica, n.os 110 a 113; Comissão/Luxemburgo, n.os 103 a 106; Comissão/Áustria, n.os 112 a 115; e Comissão/Alemanha, n.os 123 a 126).

66 Esta conclusão não é posta em causa pela argumentação Governo neerlandês de que a troca de notas do mês de Outubro de 1992 teve lugar antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 2409/92. Com efeito, como o advogado-geral salientou nos n.os 153 a 158 das suas conclusões, mesmo que a referida troca de notas fosse aplicável provisoriamente a partir de 14 de Outubro de 1992, o acordo entre o Reino dos Países Baixos e os Estados Unidos só foi definitivamente celebrado após a sua ratificação pelo Parlamento neerlandês em 26 de Abril de 1993. Ora, esta data é posterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 2409/92.

67 Em segundo lugar, relativamente aos SIR, a Comissão pede ao Tribunal que declare que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento n.º 2299/89, na redacção dada pelo Regulamento n.º 3089/93.

68 O Regulamento n.º 3089/93 foi aprovado em 29 de Outubro de 1993 e, nos termos do disposto no seu artigo 2.º, n.º 1, entrou em vigor em 11 de Dezembro de 1993.

69 Quer a data da aprovação quer a data da entrada em vigor do referido regulamento são posteriores à ratificação da troca de notas do mês de Outubro de 1992. Daqui se conclui que a competência externa exclusiva da Comunidade, invocada pela Comissão, não pode resultar do Regulamento n.º 3089/93.

70 Consequentemente, há que apreciar a alegação relativa aos SIR unicamente em função do Regulamento n.º 2299/89, sem ter em conta o Regulamento n.º 3089/93.

71 Resulta dos artigos 1.º e 7.º do Regulamento n.º 2299/89 que, sob reserva de reciprocidade, este regulamento é igualmente aplicável aos nacionais de Estados terceiros, quando propõem ou utilizam um SIR no território da Comunidade.

72 Por efeito do referido regulamento, a Comunidade adquiriu a competência exclusiva para contrair com os Estados terceiros as obrigações relativas aos SIR propostos ou utilizados no seu território.

73 É pacífico que, pelas trocas de notas de 29 de Janeiro e 13 de Março de 1992, o Reino dos Países Baixos e os Estados Unidos acrescentaram ao acordo de 1957 um anexo que reproduzia os princípios pelos quais se regiam os SIR, nomeadamente os SIR propostos ou utilizados no território neerlandês. O Reino dos Países Baixos manteve em vigor esse anexo apesar da renegociação do acordo de 1957, que culminou na troca de notas do mês de Outubro de 1992. Deste modo, este Estado-Membro violou a competência externa exclusiva da Comunidade resultante do Regulamento n.º 2299/89 (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Dinamarca, n.os 102 a 104; Comissão/Suécia, n.os 98 a 100; Comissão/Finlândia, n.os 103 a 105; Comissão/ /Bélgica, n.os 115 a 117; Comissão/Luxemburgo, n.os 108 a 110; Comissão/Áustria, n.os 117 a 119; e Comissão/Alemanha, n.os 128 a 130).

74 Por outro lado, o artigo 5.º do Tratado impõe aos Estados-Membros o dever de facilitar à Comunidade o cumprimento da sua missão e de se abster de tomar qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado CE.

75 No domínio das relações externas, o Tribunal de Justiça decidiu que a missão da Comunidade e os objectivos do Tratado CE ficariam comprometidos se os Estados-Membros pudessem assumir compromissos internacionais que contivessem disposições susceptíveis de afectar regras adoptadas pela Comunidade ou de lhes alterar o respectivo alcance.

76 Do que precede conclui-se que, ao manter em vigor, apesar da renegociação do acordo de 1957, compromissos internacionais relativos às tarifas aéreas praticadas pelas transportadoras designadas pelos Estados Unidos em rotas intracomunitárias e aos SIR propostos ou utilizados no território neerlandês, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º do Tratado e dos Regulamentos n.os 2409/92 e 2299/89 (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Dinamarca, n.os 110 a 112; Comissão/Suécia, n.os 106 a 108; Comissão/Finlândia, n.os 111 a 113; Comissão/Bélgica, n.os 124 a 126; Comissão/Luxemburgo, n.os 116 a 118; Comissão/Áustria, n.os 124 a 126; e Comissão/Alemanha, n.os 135 a 137).

Quanto ao incumprimento relativo à violação do artigo 52.º do Tratado

Argumentos das partes

77 A Comissão alega que, pela troca de notas do mês de Outubro de 1992, o artigo 4.º do acordo de 1957 relativo à propriedade e controlo das companhias aéreas foi inteiramente substituído.

78 A Comissão afirma que, por força desse artigo 4.º, na redacção alterada (a seguir «cláusula relativa à propriedade e ao controlo das companhias aéreas»), as companhias aéreas de Estados-Membros que não o Reino dos Países Baixos podem sempre ser excluídas da aplicação do acordo de 1957, ao passo que esse acordo se aplica automaticamente às companhias aéreas neerlandesas. As companhias aéreas desses Estados-Membros são, pois, alvo de uma discriminação, porquanto não beneficiam do regime nacional nos Países Baixos, o que viola o artigo 52.º do Tratado.

79 O Governo neerlandês responde que, contrariamente ao que a Comissão afirma, a troca de notas do mês de Outubro de 1992 não substitui inteiramente o artigo 4.º do acordo de 1957, antes se limitando a esclarecer determinados termos do mesmo. No essencial, esse artigo 4.º permanece inalterado. A este respeito, a troca de notas do mês de Outubro de 1992 não representa um novo acordo e o acordo de 1957 está protegido pelo artigo 307.º, primeiro parágrafo, CE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

80 O artigo 4.º do acordo de 1957, na sua redacção inicial, estipulava:

«Cada uma das partes contratantes reserva-se o direito de negar ou retirar o privilégio do exercício dos direitos previstos no artigo 3.º do presente acordo a uma companhia aérea designada pela outra parte contratante, caso entenda não ser seguro que uma parte substancial da propriedade e o controlo efectivo dessa companhia pertençam a nacionais da outra parte contratante [...]»

81 A troca de notas do mês de Outubro de 1992 alterou a parte inicial desse artigo nos seguintes termos, embora tivesse deixado inalterado o restante do referido artigo:

«Cada uma das partes contratantes reserva-se o direito de recusar, conceder, suspender, limitar ou condicionar o privilégio do exercício dos direitos previstos no presente acordo [...]»

82 É manifesto que o artigo 4.º do acordo de 1957 não foi inteiramente substituído por força da troca de notas do mês de Outubro de 1992, como alega a Comissão.

83 Porém, importa assinalar que, como o advogado-geral salientou no n.º 170 das suas conclusões, embora do ponto de vista formal a troca de notas do mês de Outubro de 1992 tenha introduzido escassas alterações ao artigo 4.º do acordo de 1957, o conteúdo e alcance deste artigo foram profundamente alterados por essa troca de notas, a qual necessariamente afectou o seu âmbito de aplicação, na sequência da plena liberalização das rotas de quinta liberdade, na acepção do artigo 1.º da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Chicago, 7 de Dezembro de 1944; 1953 UNTS 389).

84 Daqui resulta, por um lado, que a cláusula relativa à propriedade e ao controlo das companhias aéreas deve ser apreciada à luz das disposições de direito comunitário invocadas e, por outro, que o argumento do Governo neerlandês baseado no artigo 307.º, primeiro parágrafo, CE, é improcedente.

85 No que respeita à aplicação do artigo 52.º do Tratado, importa referir que esta disposição é aplicável em matéria de transportes aéreos e pode, em especial, aplicar-se às companhias aéreas sedeadas num Estado-Membro que prestam serviços de transportes aéreos entre um Estado-Membro e um Estado terceiro.

86 No caso em apreço, a cláusula relativa à propriedade e ao controlo das companhias aéreas permite, em especial, aos Estados Unidos recusar ou retirar uma concessão ou uma autorização a uma companhia aérea designada pelo Reino dos Países Baixos, mas da qual uma parte substancial da propriedade e o controlo efectivo não pertencem a este Estado-Membro ou a nacionais neerlandeses.

87 Não há qualquer dúvida de que as companhias aéreas com sede nos Países Baixos das quais uma parte substancial da propriedade e o controlo efectivo pertençam a um Estado-Membro que não o Reino dos Países Baixos ou a nacionais desse Estado-Membro (a seguir «companhias aéreas comunitárias») são susceptíveis de ser afectadas por esta cláusula.

88 Em contrapartida, decorre da formulação da referida cláusula que os Estados Unidos têm, em princípio, a obrigação de conceder as licenças de exploração adequadas e as autorizações técnicas exigidas às companhias aéreas das quais uma parte substancial da propriedade e o controlo efectivo pertencem ao Reino dos Países Baixos ou a nacionais neerlandeses (a seguir «companhias aéreas neerlandesas»).

89 Resulta do exposto que as companhias aéreas comunitárias podem sempre ser excluídas do benefício do acordo de 1957, benefício que, em contrapartida, é garantido às companhias aéreas neerlandesas. Por conseguinte, as companhias aéreas comunitárias sofrem uma discriminação que as impede de beneficiar do tratamento nacional no Estado-Membro de acolhimento, ou seja, no Reino dos Países Baixos.

90 Conclui-se, assim, que a cláusula relativa à propriedade e ao controlo das companhias aéreas é contrária ao artigo 52.º do Tratado (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Dinamarca, n.os 122 a 124 e 128 a 133; Comissão/Suécia, n.os 113 a 115 e 119 a 124; Comissão/Finlândia, n.os 118 a 120 e 124 a 129; Comissão/Bélgica, n.os 131 a 133 e 137 à 142; Comissão/Luxemburgo, n.os 122 a 124 e 128 a 133; Comissão/Áustria, n.os 130 a 134 e 138 a 143; e Comissão/Alemanha, n.os 144 a 146 e 150 a 156).

91 Nestas circunstâncias, está provado o incumprimento imputado ao Reino dos Países Baixos à luz do artigo 52.º do Tratado.

92 Do exposto se conclui que, tendo assumido ou mantido em vigor, apesar da renegociação do acordo de 1957, compromissos internacionais com os Estados Unidos:

— relativos às tarifas aéreas praticadas pelas transportadoras designadas pelos Estados Unidos em rotas intracomunitárias,

— relativos aos SIR propostos ou utilizados no território neerlandês e

— que reconhecem aos Estados Unidos o direito de revogar, suspender ou proibir o exercício dos direitos de tráfego quando as transportadoras aéreas designadas pelo Reino dos Países Baixos não sejam propriedade deste último ou de nacionais neerlandeses,

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 5.º e 52.º do Tratado, bem como dos Regulamentos n.os 2409/92 e 2299/89.

Quanto às despesas

93 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

94 Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, a República Francesa suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **Tendo assumido ou mantido em vigor, apesar da renegociação do acordo relativo ao transporte aéreo celebrado entre o Reino dos Países Baixos e os Estados Unidos da América em 3 de Abril de 1957, compromissos internacionais com os Estados Unidos da América:**

— **relativos às tarifas aéreas praticadas pelas transportadoras designadas pelos Estados Unidos da América em rotas intracomunitárias,**

— **relativos aos sistemas informáticos de reserva propostos ou utilizados no território neerlandês e**

— **que reconhecem aos Estados Unidos da América o direito de revogar, suspender ou proibir o exercício dos direitos de tráfego quando as transportadoras aéreas designadas pelo Reino dos Países Baixos não sejam propriedade deste último ou de nacionais neerlandeses,**

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE) e 52.º do

Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 43.º CE), bem como do Regulamento (CEE) n.º 2409/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, sobre tarifas aéreas de passageiros e de carga, e do Regulamento (CEE) n.º 2299/89 do Conselho, de 24 de Julho de 1989, relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reserva, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3089/93 do Conselho, de 29 de Outubro de 1993.

2) **O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.**

3) **A República Francesa suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas