SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 24. aprila 2007 *

V zadevi C-523/04,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 23. decembra 2004,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata M. Huttunen in W. Wils, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopata H. G. Sevenster in M. de Grave, zastopnika,

* Jezik postopka: nizozemščina.

tožena stranka,

ob intervenciji

Francoske republike, ki jo zastopata G. de Bergues in A. Hare, zastopnika,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász in J. Klučka, predsedniki senatov, J. N. Cunha Rodrigues (poročevalec), K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits in A. Ó Caoimh, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. novembra 2006

izreka naslednjo

Sodbo

1 S tožbo Komisija Evropskih skupnosti Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s prevzemanjem ali ohranitvijo v veljavi mednarodnih obveznosti do Združenih držav:

– glede prevoznin letalskih prevoznikov, ki so jih Združene države določile za zračne proge znotraj Skupnosti,

– glede računalniških sistemov rezervacij (v nadaljevanju: RSR), ki so na voljo za uporabo ali se uporabljajo na nizozemskem ozemlju, in

– s priznanjem Združenim državam pravice do odvzema, do začasnega preklica ali do omejitve prometnih pravic, kadar letalski prevozniki, ki jih je določila Kraljevina Nizozemska, niso v njeni lasti ali lasti nizozemskih državljanov,

kljub spremembi sporazuma o zračnem prometu, sklenjenega med Kraljevino Nizozemsko in Združenimi državami Amerike 3. aprila 1957 (*Tractatenblad* 1957, št. 53, v nadaljevanju: sporazum iz leta 1957), ni izpolnila obveznosti iz členov 5 Pogodbe ES (ki je postal člen 10 ES) in 52 Pogodbe ES (po spremembi člen 43 ES) ter Uredbe Sveta (EGS) št. 2409/92 z dne 23. julija 1992 o prevozninah in tarifah za zračni prevoz (UL L 240, str. 15) in Uredbe Sveta št. 2299/89 z dne 24. julija 1989 o kodeksu poslovanja računalniških sistemov rezervacij (UL L 220, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 3089/93 z dne 29. oktobra 1993 (UL L 278, str. 1).

2 S sklepom predsednika Sodišča z dne 6. junija 2005 je bila Francoski republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Kraljevine Nizozemske.

Pravni okvir

3 Člen 1 Uredbe št. 2299/89 določa:

„Ta uredba se uporablja za [RSR], ki so na voljo za uporabo in/ali se uporabljajo na območju Skupnosti za posredovanje in prodajo proizvodov v zračnem prevozu ne glede na:

– status ali državljanstvo prodajalca sistema,

– vir uporabljenih informacij ali mesto namestitve obravnavane centralne enote za obdelavo podatkov,

– geografsko lego zadevnega proizvoda v zračnem prevozu.“

4 Vendar člen 7(1) in (2) iste uredbe določa:

„1. Obveznosti prodajalca sistema iz členov 3 do 6 se ne uporabljajo za matičnega prevoznika iz tretje države, če njegov RSR ni v skladu s to uredbo ali letalskim prevoznikom iz Skupnosti ne zagotavlja enakovredne obravnave, kakor jo določa ta uredba.

2. Obveznosti matičnega in sodelujočega prevoznika iz člena 8 se ne uporabljajo za RSR, ki ga nadzorujejo letalski prevozniki iz tretje države, če se matičnemu ali sodelujočemu prevozniku v tej državi ne zagotavlja enakovredna obravnava, kakor jo določata ta uredba in Uredba Komisije (EGS) št. 2672/88."

5 Člen 1(1) Uredbe št. 2409/92 določa merila in postopke za določanje prevoznin in tarif za zračni prevoz izključno znotraj Skupnosti.

6 V odstavkih 2 in 3 istega člena je določeno:

„2. Brez poseganja v odstavek 3 se ta uredba ne uporablja za:

a) prevoznine in tarife, ki jih zaračunavajo letalski prevozniki, ki niso letalski prevozniki Skupnosti;

b) prevoznine in tarife, določene z obveznostjo javne službe v skladu z Uredbo Sveta (EGS) št. 2408/92 z dne 23. julija 1992 o dostopu letalskih prevoznikov Skupnosti do zračnih prog znotraj Skupnosti […]

3. Samo letalski prevozniki Skupnosti imajo pravico do uvajanja novih proizvodov ali nižjih prevoznin od tistih, ki veljajo za enake storitve."

7 Člen 12 Uredbe št. 2409/92 določa:

„Ta uredba začne veljati 1. januarja 1993."

Dejansko stanje

Sporazum iz leta 1957

8 Kraljevina Nizozemska in Združene države so 3. aprila 1957 sklenile sporazum iz leta 1957.

9 Ta sporazum je bil dopolnjen s protokolom z dne 31. marca 1978 (*Tractatenblad* 1978, št. 55, v nadaljevanju: protokol iz leta 1978) in spremenjen z izmenjavami not z dne 13. oktobra in 22. decembra 1987 (*Tractatenblad* 1988, št. 12), z dne 29. januarja in 13. marca 1992 (*Tractatenblad* 1992, št. 63) in z dne 14. oktobra 1992 (*Tractatenblad* 1992, št. 177, v nadaljevanju: izmenjava not iz oktobra 1992).

10 Protokol iz leta 1978 je bil spremenjen s protokolom z dne 11. junija 1986 (*Tractatenblad* 1986, št. 88) in z izmenjavo not iz oktobra 1992.

11 Z izmenjavo not iz oktobra 1992 je bilo spremenjenih več določb sporazuma iz leta 1957, zlasti členi 1 (opredelitev pojmov), 2 (dodelitev pravic), 3 (določanje), 4 (lastništvo in nadzor letalskih družb), 6 (varnost), 7 (carinske dajatve in pristojbine za uporabo), 8 (lojalna konkurenca), 13 (reševanje sporov), 16 (odpoved), kot tudi njegova priloga, ki vsebuje seznam zračnih prog. Poleg tega je bil tudi protokol iz leta 1978 večkrat spremenjen.

12 Nasprotno pa z izmenjavo not iz oktobra 1992 niso bile spremenjene določbe sporazuma iz leta 1957 o prevozninah in RSR.

13 Ta izmenjava not je predvidevala, da se začasno uporablja od dneva njegove sklenitve, in sicer od 14. oktobra 1992. S tem ko je nizozemski parlament 26. aprila 1993 ratificiral navedeno izmenjavo not, je ta začela veljati 11. maja 1993 (glej *Tractatenblad* 1993, št. 84 in 85).

Zadeve „odprt zračni prostor“ in njihove posledice

14 Pred začetkom tega postopka proti Kraljevini Nizozemski je Komisija sprožila postopek zaradi neizpolnitve obveznosti zoper osem drugih držav članic, ki so glede zračnih prevozov sklenile sporazume z Združenimi državami.

15 Komisija je na vsako izmed teh držav članic med junijem 1995 in majem 1996 naslovila pisni opomin, med marcem in aprilom 1998 obrazloženo mnenje, 18. decembra 1998 pa je proti njim vložila tožbo. Kraljevina Nizozemska je intervenirala v podporo toženi državi članici v vsaki izmed teh zadev. Sodišče se je o teh zadevah izreklo (tako imenovane zadeve „odprt zračni prostor“) 5. novembra 2002 s sodbami v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-466/98, Recueil, str. I-9427); v zadevi Komisija proti Danski (C-467/98, Recueil, str. I-9519); v zadevi Komisija proti Švedski (C-468/98, Recueil, str. I-9575); v zadevi Komisija proti Finski (C-469/98, Recueil, str. I-9627); v zadevi Komisija proti Belgiji (C-471/98, Recueil, str. I-9681); v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-472/98, Recueil, str. I-9741); v zadevi Komisija proti Avstriji (C-475/98, Recueil, str. I-9797) in v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-476/98, Recueil, str. I-9855).

16 Sodišče je v zadnjih sedmih navedenih sodbah (tožba zoper Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska zadeva drugačen položaj) razsodilo, da s prevzemanjem ali ohranitvijo v veljavi mednarodnih obveznosti do Združenih držav glede prevoznin letalskih prevoznikov, ki so jih Združene države določile za zračne proge znotraj Skupnosti, glede RSR, ki so na voljo za uporabo ali se uporabljajo na ozemlju tožene države članice, in s priznanjem Združenim državam pravice do odvzema, do začasnega preklica ali do omejitve prometnih pravic, kadar letalski prevozniki, ki jih je določila država članica, niso v njeni lasti ali lasti njenih državljanov, kljub spremembam

obstoječih sporazumov, tožene države članice niso izpolnile obveznosti iz členov 5 in 52 Pogodbe in iz Uredbe št. 2409/92 in Uredbe št. 2299/89, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 3089/93.

17 Na podlagi teh sodb je Komisija 25. novembra 2002, 30. julija 2004 in 10. marca 2005 poslala dopis Kraljevini Nizozemski in jo pozvala, naj ne nadaljuje dvostranskih pogajanj z Združenimi državami in naj odpove sporazum iz leta 1957.

Predhodni postopek in predlogi

18 Komisija je v skladu z izmenjavo not iz oktobra 1992 na Kraljevino Nizozemsko 19. januarja 1999 naslovila pisni opomin, na katerega je ta odgovorila z dopisom z dne 1. junija 1999.

19 Komisija je 24. oktobra 2000 na Kraljevino Nizozemsko naslovila obrazloženo mnenje in jo pozvala, naj sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev v roku dveh mesecev od njegove vročitve. Kraljevina Nizozemska je na omenjeno mnenje odgovorila z dopisom z dne 23. februarja 2001.

20 Komisija je 23. decembra 2004 vložila to tožbo.

Ugovor nedopustnosti zaradi predolgega predhodnega postopka

Trditve strank

21 Kraljevina Nizozemska poudarja pretirano dolgo trajanje predhodnega postopka v tej zadevi. Komisija naj bi namreč dopustila, da je minilo več kot šest let med izmenjavo not iz oktobra 1992 in trenutkom, ko je bil poslan pisni opomin (januar 1999), in več kot štiri leta med dnevom, ko je bilo poslano obrazloženo mnenje (oktober 2000), in vložitvijo te tožbe (december 2004). S tem naj bi Komisija postavila Kraljevino Nizozemsko v tako neugoden položaj, da naj bi ta izgubila pravico, da v tej zadevi na Sodišču zoper Komisijo vloži tožbo.

22 Čeprav je Komisija leta 1995 sprožila postopke zaradi neizpolnitve obveznosti zoper osem drugih držav članic v zadevah „odprt zračni prostor“, naj ne bi izpodbijala izmenjave not iz oktobra 1992. S tem, da je čakala več kot šest let, preden je na Kraljevino Nizozemsko naslovila pisni opomin, naj bi Komisija pri nizozemski vladi ustvarila legitimno pričakovanje, da ni šlo za kršitev ureditve Skupnosti.

23 Komisija naj ne bi upoštevala obveznosti spoštovanja razumnega roka, ki je del načela dobrega upravljanja in ki izhaja iz načela pravne varnosti.

24 Po mnenju Kraljevine Nizozemske, ki jo v tej točki podpira francoska vlada, naj bi sporazum iz leta 1957, kakor je bil spremenjen, zagotovil pravno varnost zadevnim prevoznikom, ki imajo dostop na ameriški trg. Medtem naj bi Komisija potrdila povezavo med podjetjema KLM Royal Dutch Airlines (v nadaljevanju: KLM) in Northwest Airlines. Združene države naj bi menile, da obveznosti, določene v tem sporazumu, pogojujejo podelitev „antitrustovske imunitete", potrebne za to povezavo. Odpoved sporazuma iz leta 1957 naj bi privedla tudi do odprave te „antitrustovske imunitete" s strani ameriških organov in bilo bi iluzorno pričakovati, da bi pridobili tako imuniteto za sodelovanje med podjetjema KLM in Air France (ki jo je že odobrila Komisija). Škoda zaradi odprave te „antitrustovske imunitete" naj bi znašala milijone eurov.

25 Komisija odgovarja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso ni dolžna spoštovati določenih rokov pri uporabi člena 226 ES.

26 Sicer naj dejstvo, da je Komisija začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti proti Kraljevini Nizozemski pozneje kot proti preostalim osmim državam članicam, tej, nasprotno, ne bi škodilo. V primerjavi s preostalimi osmimi državami članicami naj bi imela Kraljevina Nizozemska prednost, saj je imela na voljo dodaten rok, v katerem bi se lahko z odpravo izmenjave not iz oktobra 1992 izognila vložitvi tožbe.

Presoja Sodišča

27 V določenih primerih je res, da lahko predolgo trajanje predhodnega postopka, določeno v členu 226 ES, zadevni državi članici oteži zavrnitev trditev Komisije in tako povzroči kršitev pravic obrambe. Vendar pa nizozemska vlada v tem primeru ni dokazala, da je neobičajno trajanje postopka imelo posledice na način, na katerega je organizirala svojo obrambo (glej v tem smislu sodbo z dne 16. maja 1991 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-96/89, Recueil, str. I-2461, točki 15 in 16, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji, točka 36).

28 Poleg tega je treba poudariti, da postopek zaradi neizpolnitve obveznosti temelji na objektivni ugotovitvi nespoštovanja obveznosti države članice, ki jih nalaga pravo Skupnosti, in da se na načelo varstva legitimnega pričakovanja v primeru, kot je ta, država članica ne more sklicevati, da bi preprečila objektivno ugotovitev nespoštovanja obveznosti, ki so ji naložene s Pogodbo ES ali z aktom sekundarnega prava, saj bi bilo sprejetje te utemeljitve v nasprotju s ciljem, ki mu sledi postopek, določen v členu 226 ES (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji, točka 38).

29 Okoliščina, da bi lahko odpoved sporazuma iz leta 1957 povzročila odpravo „antitrustovske imunitete“ s strani ameriških organov in morebitna škoda, ki bi pri tem nastala, ne vplivata na dopustnost te tožbe. Namen te tožbe, ki temelji na členu 226 ES, je izključno ugotovitev kršitve prava Skupnosti, ki izhaja iz prevzetih obveznosti med Kraljevino Nizozemsko in Združenimi državami.

30 Zato je treba ta ugovor zavrniti.

Trditev v zvezi s spremembami, nastalimi po obrazloženem mnenju

Trditve strank

31 Kraljevina Nizozemska ob podpori francoske vlade zatrjuje, da je Komisija vložila to tožbo, ne da bi dovolj upoštevala spremembe, nastale po obrazloženem mnenju. Po izreku sodb v zadevah „odprt zračni prostor“ naj bi namreč Svet Evropske unije 5. junija 2003 Komisijo pooblastil za pogajanja o sporazumih o zračnem prometu z Združenimi državami in z drugimi tretjimi državami, ta pooblastila so omejena z Uredbo (ES) št. 847/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pogajanjih in izvajanju sporazumov o letalskih prevozih med državami članicami in tretjimi državami (UL L 157, str. 7). Komisija je večkrat zahtevala od držav članic, naj opustijo dvostranska pogajanja o zračnem prevozu ter tako ne ogrozijo pogajanj Skupnosti.

32 Če bi Sodišče ugodilo tej tožbi, bi bila Kraljevina Nizozemska dolžna razglasiti ničnost določb, za katere je bilo ugotovljeno, da nasprotujejo pravu Skupnosti. To bi postavilo to državo članico v nemogoč položaj. Kraljevina Nizozemska bi se s pogajanji

z Združenimi državami o taki razglasitvi ničnosti vmešavala v pogajanja Skupnosti, ki tečejo.

33 Po mnenju Kraljevine Nizozemske, ki jo podpira francoska vlada, naj Komisija v tem postopku ne bi upoštevala niti dveh pooblastil za pogajanja, ki jih je Komisiji junija 2003 podelil Svet, niti Uredbe št. 847/2004. Tako naj tudi ne bi bilo nobene ocene o znatni škodi, ki bi jo odpoved dvostranskih sporazumov o zračnem prometu lahko povzročila letalskim prevoznikom.

34 Načelo lojalnega sodelovanja med institucijami Skupnosti in državami članicami, priznano s členom 5 Pogodbe, naj bi se vzajemno uporabljalo, tako da bi bila tudi Komisija dolžna sodelovati pri ohranitvi učinkovitosti prava Skupnosti. Če bi Komisija uspešno preprečila Kraljevini Nizozemski, da se uskladi z obveznostmi Skupnosti, ne bi šlo za lojalno sodelovanje. Komisija naj bi kršila člen 5 Pogodbe s tem, ko je vložila to tožbo takrat, ko so ji države članice in Svet dali instrumente, ki so potrebni za uskladitev transatlantskega zračnega prevoza s pravom Skupnosti.

35 Odpoved sporazuma iz leta 1957 naj bi privedla do pravne praznine, ki bi škodovala koristim Kraljevine Nizozemske in drugih držav članic. Tudi če bi poleti ostali mogoči na podlagi načela kurtoazije, kot to zatrjuje Komisija, uporaba tega načela letalskim prevoznikom Skupnosti ne bi več omogočala uživati pravne in gospodarske varnosti, ki ju zagotavlja obstoj sporazuma, kot je sporazum v tem postopku. Njihove letalske programe bi morali ponovno potrjevati vsako sezono in bi tako postali negotovi.

Potrditev ali zavrnitev njihovih pogojev opravljanja storitev bi privedla do dodatnega administrativnega bremena in prevoznike Skupnosti izpostavila temu, da bi organi Združenih držav zavrnili določene lete.

36 Komisija odgovarja, da naj bi z dopisi, ki jih je 25. novembra 2002, 30. julija 2004 in 10. marca 2005 naslovila na Kraljevino Nizozemsko, od te države članice zahtevala, naj z Združenimi državami ne začne pogajanj, temveč naj uporabi odpovedno klavzulo, določeno v sporazumu iz leta 1957. Ta naj Kraljevine Nizozemske ne bi postavila v nevzdržen položaj.

37 Strah, da bi odpoved tega sporazuma povzročila pravno praznino, pa naj bi bil neutemeljen. Če med Skupnostjo in Združenimi državami ne bi bil sklenjen nov sporazum, bi poleti ostali mogoči na podlagi načela kurtoazije.

Presoja Sodišča

38 Poleg preudarkov iz točke 29 te sodbe je treba opozoriti, da je treba določbe člena 226 ES uporabiti, ne da bi bila Komisija dolžna spoštovati določeni rok. V tem primeru je Komisija pojasnila, da se je odločila, da pred vložitvijo te tožbe počaka na sodbe

Sodišča iz leta 2002 v zadevah „odprt zračni prostor“ in na odzive nizozemske vlade na te sodbe. S tem Komisija ni izvrševala diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi člena 226 ES, v nasprotju s Pogodbo.

39 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presoditi glede na položaj države članice, kot je obstajal ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, naknadnih sprememb pa Sodišče ne sme upoštevati (glej zlasti sodbo z dne 14. julija 2005 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-433/03, ZOdl., str. I-6985, točka 32 in navedena sodna praksa).

40 V tem primeru je rok, določen v obrazloženem mnenju, potekel 24. decembra 2000, tako da spremembe, na katere se sklicuje Kraljevina Nizozemska, nimajo učinka na ta spor.

41 Zato je treba to trditev zavrniti.

Temelj

Nujnost, da se izreče o obstoju novega sporazuma po spremembah, do katerih je prišlo z izmenjavo not iz oktobra 1992

Trditve strank

42 Po mnenju Komisije so spremembe, do katerih je prišlo z izmenjavo not iz oktobra 1992, korenito spremenile naravo sporazuma iz leta 1957, s tem da so ga spremenile v popolnoma nov sporazum vrste „odprt zračni prostor“, in sicer sporazum, ki bi moral spoštovati več meril, ki jih je določila vlada Združenih držav, kot je prost dostop do vseh zračnih poti, podelitev neomejenih pravic zračnih poti in prometa, določanje cen v skladu s sistemom „dvojnega neodobravanja“ za letalske proge med strankami sporazuma in možnost skupne uporabe oznak letov. Posledica navedenih sprememb naj bi bil nastanek ožjega okvira sodelovanja med Združenimi državami in Kraljevino Nizozemsko, iz katerega za to izhajajo nove in pomembne mednarodne obveznosti. Te spremembe naj bi pričale o spremembah sporazuma iz leta 1957 kot celote. V tem položaju bi bilo državam članicam preprečeno ne le sklepanje novih mednarodnih obveznosti, temveč tudi ohranitev v veljavi takih obveznosti, če te kršijo pravo Skupnosti.

43 Kraljevina Nizozemska prereka, da izmenjava not iz oktobra 1992 predstavlja nov sporazum. Po njenem mnenju je sporazum iz leta 1957 kot tak ostal nedotaknjen. Določbe, ki so mu bile dodane, naj bi utrdile elemente, navedene v začetnem sporazumu.

Prilagoditve iz oktobra 1992 naj bi bile posledica liberalizacije, ki se je v korist letalskih družb dveh držav pogodbenic začela veliko let prej. Sporazum iz leta 1957 je že pred letom 1992 vseboval bistvene elemente sporazuma vrste „odprt zračni prostor“, tako da naj posledica izmenjave not iz oktobra 1992 ne bi bila sprememba tega sporazuma v nov sporazum vrste „odprt zračni prostor“.

44 Kraljevina Nizozemska meni, da naj bi sporazum iz leta 1957, ker je bil sklenjen pred 1. januarjem 1958, sodil v okvir člena 307, prvi odstavek, ES, v skladu s katerim Pogodba ne vpliva na obveznosti zadevne države članice, da spoštuje pravice, ki jih imajo tretje države na podlagi konvencije, sklenjene pred začetkom veljavnosti Pogodbe EGS. Enako naj bi veljalo tudi za poznejšo sekundarno ureditev: sam obstoj te ureditve ne bi imel za posledico, da se državi članici naloži, naj se odpove obveznostim, ki jih je prevzela v odnosu do tretjih držav.

Presoja Sodišča

45 Ugotoviti je treba, da sporazum iz leta 1957 prvotno ni vseboval nobene določbe v zvezi z RSR. Izmenjava not z dne 29. januarja in 13. marca 1992 je temu sporazumu dodala prilogo o načelih prepovedi diskriminacije in konkurence v okviru RSR. Izmenjava not iz oktobra 1992 te priloge ni spremenila.

46 Določbe sporazuma iz leta 1957 v zvezi s prevozninami, in sicer določbe člena 11 tega sporazuma, prav tako izhajajo iz izmenjave not z dne 29. januarja in 13. marca 1992, ne da bi izmenjava not iz oktobra 1992 vsebovala določbe s tega področja.

47 Res je, da Komisija v tožbi priznava, da je izmenjava not iz oktobra 1992 pustila nespremenjene določbe glede RSR in prevoznin, ki izhajajo iz sporazuma iz leta 1957, kakor je bil spremenjen pred oktobrom 1992.

48 Kot je v točki 136 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, pa izmenjava not iz oktobra 1992 izraža voljo pogodbenih strank, ki ni nadomestiti sporazuma iz leta 1957, temveč sprememba zgolj nekaterih določb, če so bile pomembne.

49 Iz spisa izhaja, da so spremembe sporazuma iz leta 1957, nastale oktobra 1992 in opisane v točki 11 te sodbe, povzročile popolno liberalizacijo zračnega prometa med Združenimi državami in Kraljevino Nizozemsko s tem, da so zagotovile prost dostop do vseh zračnih prog med vsemi točkami, ki ležijo v teh dveh državah, brez omejitev kapacitet in pogostosti, brez omejitev glede vmesnih točk in točk, ki ležijo tostran ali onstran („behind, between and beyond rights“), in z vsemi mogočimi kombinacijami letal („change of gauge“). To popolno svobodo so dopolnile določbe, ki so obravnavale možnosti zadevnih letalskih družb za sklepanje sporazumov o skupni uporabi oznak letov („code sharing“), in določbe o spodbujanju konkurence.

50 Iz tega izhaja, da so spremembe sporazuma iz leta 1957, do katerih je prišlo oktobra 1992, imele za posledico vzpostavitev okvirja za pospešeno sodelovanje med Združenimi državami in Kraljevino Nizozemsko, iz katerega za slednjo izhajajo nove in pomembne mednarodne obveznosti.

51 Poleg tega je pomembno poudariti, da spremembe, do katerih je prišlo oktobra 1992, pričajo o spremembah sporazuma iz leta 1957 kot celote. Čeprav nekatere določbe tega sporazuma formalno niso bile dopolnjene s temi spremembami ali so bile v zvezi z njimi opravljene le manjše redakcijske spremembe, so bile obveznosti, ki izvirajo iz teh določb, ob teh spremembah potrjene. Vendar pa v takem položaju državam članicam ni prepovedano le, da prevzemajo nove mednarodne obveznosti, temveč tudi, da ohranijo v veljavi take obveznosti, če te kršijo pravo Skupnosti.

52 Sicer pa je treba šteti za nesporno, da spremembe sporazuma iz leta 1957 kot celote, napravljene oktobra 1992, vplivajo na domet nekaterih določb, ki formalno niso bile spremenjene z navedenimi spremembami ali so bile le rahlo spremenjene.

53 Iz tega sledi, da je treba vse mednarodne obveznosti, ki se izpodbijajo s to tožbo, presojati glede na določbe prava Skupnosti, na katere se v obrazložitvi te tožbe sklicuje Komisija (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Danski, točke od 36 do 42; Komisija proti Švedski, točke od 34 do 40; Komisija proti Finski, točke od 36 do 42; Komisija proti Belgiji, točke od 47 do 53; Komisija proti Luksemburgu, točke od 42 do 48, in Komisija proti Avstriji, točke od 46 do 52).

54 Iz te analize izhaja, da trditev nizozemske vlade v zvezi s členom 307, prvi odstavek, ES ni utemeljena.

Neizpolnitev obveznosti, ki izhaja iz kršitve zunanje pristojnosti Skupnosti

Trditve strank

55 Komisija meni, da vsakokrat, ko mora Skupnost za izvrševanje s Pogodbo ES določene skupne politike sprejeti določbe, ki v katerikoli obliki določajo skupna pravila, države članice niso več upravičene, da bi do tretjih držav prevzemale obveznosti, ki vplivajo na ta pravila ali spreminjajo njihovo vsebino. V zvezi s tem Komisija očita Kraljevini Nizozemski, da je z obveznostmi do Združenih držav glede, prvič, prevoznin letalskih prevoznikov, ki so jih Združene države določile za zračne proge znotraj Skupnosti, drugič, v zvezi z RSR, ki so na voljo za uporabo ali se uporabljajo na nizozemskem ozemlju, kršila izključno zunanjo pristojnost Skupnosti.

56 Glede prevoznin Komisija v tožbi trdi, da od začetka veljavnosti Uredbe št. 2409/92 Kraljevina Nizozemska ni mogla več sama prevzemati niti ohraniti mednarodnih obveznosti v zvezi s prevozninami, ki jih zaračunavajo letalski prevozniki tretjih držav za zračne proge znotraj Skupnosti. Vendar pa naj bi člen 11 sporazuma iz leta 1957, kakor je bil spremenjen z izmenjavo not z dne 29. januarja in z dne 13. marca 1992 in s členom 6 protokola iz leta 1978, vseboval tako obveznost. Poleg tega naj bi ob sklenitvi izmenjavi not iz oktobra 1992 Kraljevina Nizozemska ohranila to določbo. Ta država članica naj bi tako kršila izključno zunanjo pristojnost, ki je s členom 1(3) Uredbe št. 2409/92 podeljena Skupnosti.

57 Kar zadeva RSR Komisija trdi, da je Kraljevina Nizozemska ohranila prilogo k sporazumu iz leta 1957, ki po spremembah tega sporazuma v oktobru 1992, povzema načela RSR. S tem naj bi Kraljevina Nizozemska kršila izključno zunanjo pristojnost, ki jo ima Skupnost na podlagi Uredbe št. 2299/89.

58 Kraljevina Nizozemska trdi, da naj bi v trenutnem stanju razvoja prava pristojnost za sklepanje dvostranskih sporazumov ostala državam članicam, dokler ni podeljena Komisiji z izrecnim mandatom. Drugače bi bilo le, če bi bila skupna pravila lahko spremenjena z dvostranskimi obveznostmi države članice, v tem postopku pa naj ne bi bilo tako.

59 Tudi če se prizna, da se Skupnost lahko sklicuje na izključno zunanjo pristojnost na podlagi sprejetja notranje ureditve Skupnosti, bi taka pristojnost nastala šele po začetku veljavnosti te ureditve. Ker je Uredba št. 2409/92 začela veljati 1. januarja 1993, ne bi mogla vplivati na Kraljevino Nizozemsko oktobra 1992.

60 V svoji repliki se Komisija po analogiji sklicuje na sodbo z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, str. I-7411, točka 45), v kateri je Sodišče ugotovilo, da države članice v obdobju, potrebnem za prenos direktive, ne smejo sprejeti določb, ki bi lahko resno ogrozile cilj, ki ga določa ta direktiva. Komisija v zvezi s tem poudarja, da je nizozemski parlament 26. aprila 1993 ratificiral izmenjavo not iz oktobra 1992, torej po 1. januarju 1993, ko je začela veljati Uredba št. 2409/92.

61 Na to trditev je Kraljevina Nizozemska, ki jo glede tega podpira francoska vlada, odgovorila, da trditi šele v repliki, kot je to naredila Komisija, da izključna zunanja pristojnost Skupnosti nastane ob sprejetju Uredbe št. 2409/92, torej pred začetkom njene veljavnosti, pomeni nov tožbeni razlog, katerega namen je sprememba predmeta spora in katerega navajanje je prepovedano s členom 42(2) Poslovnika. V vsakem primeru zgoraj navedena sodba Inter-Environnement Wallonie ne bi bila upoštevna v tem primeru, ker se ta zadeva nanaša na uredbo in ne na direktivo ter ker nobena določba sporazuma iz leta 1957 ne more resno ogroziti doseganja cilja, ki ga določa Uredba št. 2409/92. Končno, ratifikacija izmenjave not iz oktobra 1992 s strani nizozemskega parlamenta naj bi bila brez pomena, ker se je ta izmenjava not že uporabljala od 14. oktobra 1992.

Presoja Sodišča

62 Kar zadeva, prvič, prevoznine, je treba poudariti, da se v skladu s členom 1(2)(a) Uredbe št. 2409/92 ta ne uporablja za prevoznine in tarife, ki jih zaračunavajo letalski prevozniki, ki niso letalski prevozniki Skupnosti, kljub temu da je ta omejitev določena „brez poseganja v odstavek 3“ istega člena. V skladu s tem členom 1(3) lahko le letalski prevozniki Skupnosti uvedejo nove proizvode ali nižje prevoznine od tistih, ki veljajo za enake storitve.

63 Iz kombinacije teh določb izhaja, da je Uredba št. 2409/92 na posreden, a nesporen način letalskim prevoznikom tretjih držav, ki delujejo v Skupnosti, prepovedala uvedbo novih proizvodov ali nižjih prevoznin od tistih, ki veljajo za enake storitve. Tako je zakonodajalec Skupnosti omejil prosto določanje prevoznin teh letalskih prevoznikov, kadar zagotavlja zračne proge znotraj Skupnosti. Zato je Skupnost v obsegu člena 1(3) Uredbe št. 2409/92 pridobila izključno pristojnost prevzemanja obveznosti do tretjih držav, ki se nanašajo na to omejitev prostega določanja prevoznin letalskih prevoznikov, ki niso podjetja v Skupnosti.

64 Iz tega sledi, da po začetku veljavnosti Uredbe št. 2409/92 Kraljevina Nizozemska ni mogla več sama prevzemati niti ohraniti v veljavnosti, kljub spremembam sporazuma iz leta 1957, mednarodnih obveznosti v zvezi s prevozninami, ki jih zaračunavajo letalski prevozniki tretjih držav za zračne proge znotraj Skupnosti.

65 Vendar pa obveznost te vrste izhaja iz člena 11 sporazuma iz leta 1957, kakor je bil spremenjen z izmenjavo not z dne 29. januarja in 13. marca 1992 ter s členom 6 protokola iz leta 1978. Kraljevina Nizozemska je ohranila to obveznost kljub spremembam sporazuma iz leta 1957, ki so vodile do izmenjave not iz oktobra 1992. Kraljevina Nizozemska je na ta način torej kršila izključno zunanjo pristojnost Skupnosti, ki izhaja iz člena 1(3) Uredbe št. 2409/92 (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Danski, točke od 97 do 100; Komisija proti Švedski, točke od 93 do 96; Komisija proti Finski, točke od 98 do 101; Komisija proti Belgiji, točke od 110 do 113; Komisija proti Luksemburgu, točke od 103 do 106; Komisija proti Avstriji, točke od 112 do 115, in Komisija proti Nemčiji, točke od 123 do 126).

66 Te ugotovitve ne more omajati utemeljevanje nizozemske vlade, v skladu s katerim naj bi do izmenjave not iz oktobra 1992 prišlo pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 2409/92. Kot je namreč poudaril generalni pravobranilec v točkah od 153 do 158 sklepnih predlogov, čeprav je izmenjava not iz oktobra 1992 začasno veljala od 14. oktobra 1992, je bil sporazum med Kraljevino Nizozemsko in Združenimi državami dokončno sklenjen šele po njegovi ratifikaciji s strani nizozemskega parlamenta, 26. aprila 1993. Vendar pa je ta datum poznejši od začetka veljavnosti Uredbe št. 2409/92.

67 Kar zadeva, drugič, RSR, Komisija predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska ni izpolnila obveznosti iz Uredbe št. 2299/89, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 3089/93.

68 Uredba št. 3089/93 je bila sprejeta 29. oktobra 1993 in je začela veljati, v skladu z njenim členom 2(1), 11. decembra 1993.

69 Ne glede na to, ali gre za sprejetje ali začetek veljavnosti navedene uredbe, sta oba datuma poznejša od ratifikacije izmenjave not iz oktobra 1992. Iz tega sledi, da izključna zunanja pristojnost, ki jo zatrjuje Komisija, ni mogla izhajati iz Uredbe št. 3089/93.

70 Posledično je treba očitek glede RSR presojati le glede na Uredbo št. 2299/89, brez upoštevanja Uredbe št. 3089/93.

71 Iz členov 1 in 7 Uredbe št. 2299/89 izhaja, da se, pod pridržkom vzajemnosti, ta uredba uporablja tudi za državljane tretjih držav, ko je na voljo za uporabo ali se uporablja RSR na ozemlju Skupnosti.

72 Na podlagi navedene uredbe je Skupnost pridobila izključno pristojnost, da v odnosu do tretjih držav prevzema obveznosti glede RSR, ki so na voljo za uporabo ali se uporabljajo na njenem ozemlju.

73 Ni sporno, da sta Kraljevina Nizozemska in Združene države z izmenjavo not z dne 29. januarja in 13. marca 1992 sporazumu iz leta 1957 dodali prilogo, ki obsega načela, ki urejajo RSR, zlasti tiste, ki so na voljo za uporabo ali se uporabljajo na nizozemskem ozemlju. Kraljevina Nizozemska je to prilogo ohranila v veljavi, kljub spremembam sporazuma iz leta 1957, ki so vodile do izmenjave not iz oktobra 1992. Ta država članica je na ta način kršila izključno zunanjo pristojnost Skupnosti, ki izhaja iz Uredbe št. 2299/89 (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Danski, točke od 102 do 104; Komisija proti Švedski, točke od 98 do 100; Komisija proti Finski, točke od 103 do 105; Komisija proti Belgiji, točke od 115 do 117; Komisija proti Luksemburgu, točke od 108 do 110; Komisija proti Avstriji, točke od 117 do 119, in Komisija proti Nemčiji, točke od 128 do 130).

74 Člen 5 Pogodbe sicer nalaga državam članicam, naj olajšajo uresničitev nalog Skupnosti in naj se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničitev ciljev iz Pogodbe ES.

75 Na področju zunanjih odnosov je Sodišče presodilo, da bi bila uresničitev nalog Skupnosti in ciljev iz Pogodbe ES ogrožena, če bi države članice smele prevzemati mednarodne obveznosti, ki vsebujejo določbe, ki bi lahko vplivale na pravila Skupnosti ali bi spremenile njihovo vsebino.

76 Iz navedenih ugotovitev sledi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da je kljub spremembam sporazuma iz leta 1957 ohranila v veljavi mednarodne obveznosti glede prevoznin, ki jih letalski prevozniki, ki so jih za zračne proge znotraj Skupnosti določile Združene države, kot tudi glede RSR, ki je na voljo za uporabo ali se uporablja na nizozemskem ozemlju, ni izpolnila obveznosti iz člena 5 Pogodbe in iz uredb št. 2409/92 in 2299/89 (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Danski, točke od 110 do 112; Komisija proti Švedski, točke od 106 do 108; Komisija proti Finski, točke od 111 do 113; Komisija proti Belgiji, točke od 124 do 126; Komisija proti Luksemburgu, točke od 116 do 118; Komisija proti Avstriji, točke od 124 do 126, in Komisija proti Nemčiji, točke od 135 do 137).

Neizpolnitev obveznosti, ki izhaja iz kršitve člena 52 Pogodbe

Trditve strank

77 Komisija navaja, da je bil člen 4 sporazuma iz leta 1957 glede lastništva in nadzora letalskih družb v celoti nadomeščen z izmenjavo not iz oktobra 1992.

78 Komisija trdi, da bi bile, v skladu s členom 4, kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: določba glede lastništva in nadzora letalskih družb), letalske družbe držav članic, razen Kraljevine Nizozemske, lahko vedno izključene od uporabe sporazuma iz leta 1957, medtem ko se ta sporazum avtomatično uporablja za nizozemske letalske družbe. Letalske družbe teh držav članic bi bile torej diskriminirane, ker nimajo koristi od nacionalne ureditve v Kraljevini Nizozemski, in to v nasprotju s členom 52 Pogodbe.

79 Nizozemska vlada odgovarja, da v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, izmenjava not iz oktobra 1992 ne nadomešča v celoti člena 4 sporazuma iz leta 1957, ampak se omejuje na pojasnitev določenih pojmov. Člen 4 ostaja v bistvu nespremenjen. V zvezi s tem izmenjava not iz oktobra 1992 ne pomeni novega sporazuma in sporazum iz leta 1957 naj bi bil zaščiten s členom 307, prvi odstavek, ES.

Presoja Sodišča

80 Člen 4 sporazuma iz leta 1957 je v prvotni različici določal:

„Vsaka pogodbena stranka si pridržuje pravico, da letalski družbi, ki jo je določila druga pogodbena stranka, če ugotovi, da ni zadostno dokazano, da bistvenega deleža in dejanskega nadzora nad to družbo nimajo državljani druge pogodbene stranke, zavrne ali začasno prekliče izvajanje pravic, določenih s členom 3 tega sporazuma […]“

81 Izmenjava not iz oktobra 1992 je spremenila začetni del tega člena, kot sledi, medtem ko je njegovo nadaljevanje pustila nespremenjeno:

„Vsaka pogodbena stranka si pridržuje pravico, da zavrne, zadrži, omeji, pogoji ali začasno prekliče izvajanje pravic, določenih s tem sporazumom […]“

82 Iz tega je razvidno, da člen 4 sporazuma iz leta 1957 ni bil v celoti nadomeščen z izmenjavo not iz oktobra 1992, kot to navaja Komisija.

83 Kljub temu je treba ugotoviti, kot je v točki 170 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, da čeprav je bil s formalnega vidika člen 4 sporazuma iz leta 1957 delno spremenjen z izmenjavo not iz oktobra 1992, sta bila njegova vsebina in pomen s to izmenjavo not bistveno spremenjena, ker je ta nujno vplivala na področje uporabe tega člena po popolni liberalizaciji zračnih prog pete svoboščine, v smislu člena 1 sporazuma o mednarodnem zračnem prevozu (Chicago, 7. december 1944; 1953 UNTS 389).

84 Iz tega sledi, prvič, da je treba določbo glede lastništva in nadzora letalskih družb presojati glede na uveljavljane določbe prava Skupnosti in, drugič, da trditev nizozemske vlade v zvezi s členom 307, prvi odstavek, ES ni utemeljena.

85 Kar zadeva uporabo člena 52 Pogodbe, je treba poudariti, da se ta določba uporablja na področju zračnega prometa in jo je še posebej treba uporabljati za letalske družbe s sedežem v državi članici, ki opravljajo storitve zračnega prometa med državo članico in tretjo državo.

86 V tem primeru določba glede lastništva in nadzora letalskih družb omogoča zlasti Združenim državam, da zavrnejo ali prekličejo koncesijo ali dovoljenje letalski družbi, ki jo je določila Kraljevina Nizozemska, v kateri ta država članica ali nizozemski državljani nimajo bistvenega deleža in dejanskega nadzora.

87 Ni dvoma, da so s to določbo lahko prizadete letalske družbe s sedežem v Kraljevini Nizozemski, v katerih imajo bistveni delež in dejanski nadzor bodisi druge države članice, in ne Kraljevina Nizozemska, ali državljani te druge države članice (v nadaljevanju: letalski prevozniki Skupnosti).

88 Nasprotno iz besedila navedene določbe izhaja, da so Združene države načeloma dolžne podeljevati potrebne koncesije ali dovoljenja letalskim prevoznikom, v katerih imajo Kraljevina Nizozemska ali nizozemski državljani bistveni delež in dejanski nadzor (v nadaljevanju: nizozemski letalski prevozniki).

89 Iz zgoraj navedenega izhaja, da so letalski prevozniki Skupnosti lahko vedno izključeni od koristi sporazuma iz leta 1957, nasprotno pa so to korist pridobili nizozemski letalski prevozniki. Zato so letalski prevozniki Skupnosti utrpeli diskriminacijo, ki jim v državi članici gostiteljici, in sicer Kraljevini Nizozemski, preprečuje, da bi bili deležni nacionalne obravnave.

90 Iz tega sledi, da je določba glede lastništva in nadzora letalskih prevoznikov v nasprotju s členom 52 Pogodbe (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Danski, točke od 122 do 124 in od 128 do 133; Komisija proti Švedski, točke od 113 do 115 in od 119 do 124; Komisija proti Finski, točke od 118 do 120 in od 124 do 129; Komisija proti Belgiji, točke od 131 do 133 in od 137 do 142; Komisija proti Luksemburgu, točke od 122 do 124 in od 128 do 133; Komisija proti Avstriji, točke od 130 do 134 in od 138 do 143, in Komisija proti Nemčiji, točke od 144 do 146 in od 150 do 156).

91 V teh okoliščinah je neizpolnitev obveznosti, očitana Kraljevini Nizozemski na podlagi navedenega člena, utemeljena.

92 Glede na vse zgornje preudarke je treba ugotoviti, da Kraljevina Nizozemska s prevzemanjem ali ohranitvijo v veljavi mednarodnih obveznosti do Združenih držav:

– glede prevoznin letalskih prevoznikov, ki so jih Združene države Amerike določile za zračne proge znotraj Skupnosti,

– glede RSR, ki so na voljo za uporabo ali se uporabljajo na nizozemskem ozemlju, in

– s priznanjem Združenim državam pravice do odvzema, do začasnega preklica ali do omejitve prometnih pravic, kadar letalski prevozniki, ki jih je določila Kraljevina Nizozemska, niso v njeni lasti ali lasti nizozemskih državljanov,

kljub spremembi sporazuma iz leta 1957, ni izpolnila obveznosti iz členov 5 in 52 Pogodbe in uredb št. 2409/92 in št. 2299/89.

Stroški

93 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

94 V skladu s členom 69(4) Poslovnika Francoska republika nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Kraljevina Nizozemska s prevzemanjem ali ohranitvijo v veljavi mednarodnih obveznosti do Združenih držav Amerike:

– **glede prevoznin letalskih prevoznikov, ki so jih Združene države Amerike določile za zračne proge znotraj Skupnosti,**

– **glede računalniških sistemov rezervacij, ki so na voljo za uporabo ali se uporabljajo na nizozemskem ozemlju, in**

– **s priznanjem Združenim državam Amerike pravice do odvzema, do začasnega preklica ali do omejitve prometnih pravic, kadar letalski prevozniki, ki jih je določila Kraljevina Nizozemska, niso v njeni lasti ali lasti nizozemskih državljanov,**

kljub spremembi sporazuma o letalskem prometu, sklenjenega med Kraljevino Nizozemsko in Združenimi državami Amerike 3. aprila 1957, ni izpolnila

obveznosti iz členov 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES) in 52 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 43 ES), Uredbe Sveta (EGS) št. 2409/92 z dne 23. julija 1992 o prevozninah in tarifah za zračni prevoz in Uredbe Sveta št. 2299/89 z dne 24. julija 1989 o uvedbi kodeksa poslovanja računalniških sistemov rezervacij.

2. Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov.

3. Francoska republika nosi svoje stroške.

Podpisi