HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

24 aprilie 2007 *

În cauza C-523/04,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 23 decembrie 2004,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii M. Huttunen și W. Wils, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Regatului Țărilor de Jos, reprezentat de doamna H. G. Sevenster și de domnul M. de Grave, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: olandeza.

pârât,

susținut de

Republica Franceză, reprezentată de domnul G. de Bergues și de doamna A. Hare, în calitate de agenți,

intervenientă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász și J. Klučka, președinți de cameră, domnii J. N. Cunha Rodrigues (raportor), K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits și A. Ó Caoimh, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: domnul R. Grass,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 noiembrie 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea sa, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin asumarea sau menținerea în vigoare, în pofida renegocierii acordului privind transportul aerian încheiat între Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii la 3 aprilie 1957 (*Tractatenblad* 1957, nr. 53, denumit în continuare „acordul din 1957"), a unor angajamente internaționale cu Statele Unite:

— privind tarifele aeriene practicate de operatorii de transport desemnați de Statele Unite pe rute intracomunitare;

— privind sistemele informatizate de rezervare (denumite în continuare „SIR") propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul olandez și

— care recunosc Statelor Unite dreptul de a revoca, de a suspenda sau de a limita drepturile de trafic în cazurile în care operatorii de transport aerian desemnați de Regatul Țărilor de Jos nu se află în proprietatea acestuia din urmă sau a unor resortisanți olandezi,

Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) și 52 din Tratatul CE (devenit, în urma modificării, articolul 43 CE), precum și în temeiul Regulamentelor (CEE) nr. 2409/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind tarifele serviciilor aeriene pentru transportul de pasageri și de marfă (JO L 240, p. 15, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 176) și nr. 2299/89 al Consiliului din 24 iulie 1989 de stabilire a unui cod de conduită pentru sistemele informatizate de rezervare (JO L 220, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 30), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 3089/93 al Consiliului din 29 octombrie 1993 (JO L 278, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 3, p. 5).

2 Prin ordonanța președintelui Curții din 6 iunie 2005, a fost admisă intervenția Republicii Franceze în sprijinul concluziilor Regatului Țărilor de Jos.

Cadrul juridic

3 Articolul 1 din Regulamentul nr. 2299/89 prevede:

„Prezentul regulament se aplică [SIR] propuse spre utilizare și/sau utilizate pe teritoriul Comunității în vederea distribuției și vânzării produselor de transport aerian, indiferent de:

— statutul sau naționalitatea vânzătorului sistemului respectiv,

— sursa de informații folosită sau amplasarea unității centrale de prelucrare a datelor,

— localizarea geografică a produsului de transport aerian respectiv."

4 Cu toate acestea, articolul 7 alineatele (1) și (2) din același regulament prevede:

„(1) Obligațiile vânzătorului unui sistem în conformitate cu articolele 3-6 nu se aplică față de un transportator asociat dintr-o țară terță, în măsura în care SIR-ul acestuia nu respectă dispozițiile prezentului regulament sau nu oferă transportatorilor aerieni comunitari un tratament echivalent cu cel acordat în temeiul prezentului regulament.

(2) Obligațiile transportatorilor asociați și participanți conform articolului 8 nu se aplică față de un SIR controlat de transportatorii aerieni dintr-o țară terță, în măsura în care transportatorul asociat sau participant nu beneficiază în țara respectivă de un tratament echivalent cu cel acordat în temeiul prezentului regulament și al Regulamentului (CEE) nr. 2672/88 al Comisiei."

5 Regulamentul nr. 2409/92 definește, la articolul 1 alineatul (1), criteriile și procedurile care se aplică la stabilirea tarifelor pentru pasageri și pentru mărfuri pentru serviciile aeriene corespunzătoare transportului exclusiv intracomunitar.

6 Alineatele (2) și (3) ale aceluiași articol au următorul cuprins:

„(2) Fără a aduce atingere alineatului (3), prezentul regulament nu se aplică:

(a) tarifelor aeriene pentru transportul de pasageri și de marfă percepute de operatorii de transport aerian necomunitari;

(b) tarifelor aeriene pentru transportul de pasageri și de marfă stabilite prin aplicarea obligației serviciului public, în conformitate cu Regulamentul (CEE) nr. 2408/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind accesul operatorilor de transport aerian comunitari la rutele aeriene intracomunitare [...]

(3) Numai operatorii de transport aerian comunitari sunt abilitați să introducă produse noi sau tarife inferioare celor existente pentru produse identice."

7 Articolul 12 din Regulamentul nr. 2409/92 prevede:

„Prezentul regulament intră în vigoare la 1 ianuarie 1993."

Istoricul cauzei

Acordul din 1957

8 La 3 aprilie 1957, Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii au încheiat acordul din 1957.

9 Acest acord a fost completat printr-un protocol din 31 martie 1978 (*Tractatenblad* 1978, nr. 55, denumit în continuare „protocolul din 1978") și modificat prin schimburile de note din 13 octombrie și din 22 decembrie 1987 (*Tractatenblad* 1988, nr. 12), din 29 ianuarie și din 13 martie 1992 (*Tractatenblad* 1992, nr. 63) și din 14 octombrie 1992 (*Tractatenblad* 1992, nr. 177, denumit în continuare „schimbul de note din luna octombrie 1992").

10 Protocolul din 1978 a fost la rândul său modificat printr-un protocol din 11 iunie 1986 (*Tractatenblad* 1986, nr. 88), precum și prin schimbul de note din luna octombrie 1992.

11 Schimbul de note din luna octombrie 1992 a modificat mai multe prevederi ale acordului din 1957, în special articolele 1 (definiții), 2 (atribuirea de drepturi), 3 (desemnarea), 4 (proprietatea și controlul companiilor aeriene), 6 (securitatea), 7 (taxele vamale și redevențele de utilizare), 8 (concurența loială), 13 (soluționarea diferendelor) și 16 (rezilierea), precum și anexa conținând tabelul rutelor aeriene. În plus, un anumit număr de modificări au fost aduse protocolului din 1978.

12 Pe de altă parte, schimbul de note din luna octombrie 1992 nu a modificat prevederile acordului din 1957 referitoare la tarifele aeriene și la SIR.

13 Acest schimb de note prevedea că se aplică provizoriu începând cu data încheierii sale, și anume 14 octombrie 1992. Întrucât Parlamentul olandez a ratificat respectivul schimb de note la 26 aprilie 1993, acesta a intrat în vigoare la 11 mai 1993 (a se vedea *Tractatenblad* 1993, nr. 84 și nr. 85).

Cauzele „cer deschis" și consecințele acestora

14 Înainte de a iniția prezenta procedură împotriva Regatului Țărilor de Jos, Comisia a derulat o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva a opt alte state membre care încheiaseră cu Statele Unite acorduri privind transporturile aeriene.

15 Comisia a adresat fiecăruia dintre aceste state membre o scrisoare de punere în întârziere între lunile iunie 1995 și mai 1996 și un aviz motivat între lunile martie și aprilie 1998 și a introdus o acțiune împotriva acestora la 18 decembrie 1998. Regatul Țărilor de Jos a intervenit în sprijinul statului membru pârât în fiecare dintre aceste cauze. Curtea s-a pronunțat în aceste cauze (cunoscute sub denumirea „cauzele «cer deschis»") la 5 noiembrie 2002, prin hotărârile Comisia/Regatul Unit (C-466/98, Rec., p. I-9427), Comisia/Danemarca (C-467/98, Rec., p. I-9519), Comisia/Suedia (C-468/98, Rec., p. I-9575), Comisia/Finlanda (C-469/98, Rec., p. I-9627), Comisia/Belgia (C-471/98, Rec., p. I-9681), Comisia/Luxemburg (C-472/98, Rec., p. I-9741), Comisia/Austria (C-475/98, Rec., p. I-9797) și Comisia/Germania (C-476/98, Rec., p. I-9855).

16 Prin ultimele șapte dintre aceste hotărâri (acțiunea împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord vizând o situație diferită), Curtea a hotărât că, prin asumarea sau menținerea în vigoare, în pofida renegocierii acordurilor existente, a unor angajamente internaționale cu Statele Unite privind tarifele aeriene practicate

de operatorii de transport desemnați de Statele Unite pe rute intracomunitare, privind SIR propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul statului membru pârât și care recunoșteau Statelor Unite dreptul de a revoca, de a suspenda sau de a limita drepturile de trafic în cazurile în care operatorii de transport aerian desemnați de statul membru pârât nu se aflau în proprietatea acestuia din urmă sau a resortisanților săi, statele membre pârâte nu și-au îndeplinit obligațiile care le revin în temeiul articolelor 5 și 52 din tratat, precum și în temeiul Regulamentelor nr. 2409/92 și nr. 2299/89, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 3089/93.

17 Ca urmare a acestor hotărâri, la 25 noiembrie 2002, la 30 iulie 2004 și la 10 martie 2005, Comisia s-a adresat în scris Regatului Țărilor de Jos, solicitându-i, pe de o parte, să nu continue negocieri bilaterale cu Statele Unite și, pe de altă parte, să denunțe acordul din 1957.

Procedura precontencioasă și concluziile

18 Cu privire la schimbul de note din luna octombrie 1992, la 19 ianuarie 1999, Comisia a adresat Regatului Țărilor de Jos o scrisoare de punere în întârziere, la care acesta a răspuns printr-o scrisoare din 1 iunie 1999.

19 La 24 octombrie 2000, Comisia a adresat un aviz motivat Regatului Țărilor de Jos, invitându-l să adopte, în două luni de la notificare, măsurile necesare pentru a se conforma avizului. Regatul Țărilor de Jos a răspuns la acest aviz printr-o scrisoare din 23 februarie 2001.

20 Comisia a introdus prezenta acțiune la 23 decembrie 2004.

Cu privire la excepția de inadmisibilitate întemeiată pe durata excesivă a procedurii precontencioase

Argumentele părților

21 Regatul Țărilor de Jos subliniază durata foarte lungă a procedurii precontencioase în speță. Într-adevăr, Comisia ar fi lăsat să treacă mai mult de șase ani între schimbul de note din luna octombrie 1992 și trimiterea scrisorii de punere în întârziere (luna ianuarie 1999) și mai mult de patru ani între trimiterea avizului motivat (luna octombrie 2000) și introducerea prezentei acțiuni (luna decembrie 2004). Din acest motiv, Comisia ar fi pus Regatul Țărilor de Jos într-o situație atât de defavorabilă încât aceasta și-ar fi pierdut dreptul de a-l deferi Curții în prezenta cauză.

22 Deși, în 1995, Comisia a inițiat proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva a alte opt state membre în cauzele „cer deschis", aceasta nu ar fi pus atunci în discuție schimbul de note din luna octombrie 1992. Deoarece a așteptat mai mult de șase ani înainte de a adresa o scrisoare de punere în întârziere Regatului Țărilor de Jos, Comisia ar fi determinat încrederea legitimă a guvernului olandez cu privire la faptul că nu exista o încălcare a reglementării comunitare.

23 Comisia nu s-ar fi conformat obligației de a respecta un termen rezonabil, care ține de principiul bunei administrări și care decurge din principiul securității juridice.

24 În opinia Regatului Țărilor de Jos, susținut în această privință de guvernul francez, acordul din 1957, astfel cum a fost modificat, ar conferi securitate juridică operatorilor de transport vizați, care ar dobândi astfel acces la piața americană. Între timp, Comisia ar fi aprobat alianța între întreprinderile KLM Royal Dutch Airlines (denumită în continuare „KLM") și Northwest Airlines. Statele Unite ar considera că angajamentele care figurează în acest acord condiționează acordarea „imunității antitrust" necesare acestei alianțe. Denunțarea acordului din 1957 ar conduce de îndată la retragerea acestei „imunități antitrust" de către autoritățile americane și ar face iluzorie perspectiva de a obține o astfel de imunitate pentru cooperarea între întreprinderile KLM și Air France (deja aprobată de Comisie). Prejudiciul cauzat prin retragerea acestei „imunități antitrust" s-ar ridica la milioane de euro.

25 Comisia răspunde că, potrivit unei jurisprudențe constante, nu este ținută să respecte termene determinate atunci când aplică articolul 226 CE.

26 Pe de altă parte, faptul că procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Regatului Țărilor de Jos a fost inițiată de Comisie mai târziu decât împotriva celorlalte opt state membre nu l-ar fi defavorizat pe acesta, ci dimpotrivă. În comparație cu celelalte opt state membre, Regatul Țărilor de Jos ar fi avut avantajul de a dispune de un termen suplimentar pentru a evita introducerea unei acțiuni prin denunțarea schimbului de note din luna octombrie 1992.

Aprecierea Curții

27 Este adevărat că, în anumite situații, o durată excesivă a procedurii precontencioase prevăzute la articolul 226 CE este susceptibilă să sporească dificultatea, pentru statul în cauză, de a respinge argumentele Comisiei și să încalce astfel dreptul la apărare. Cu toate acestea, în speță, guvernul olandez nu a dovedit că durata neobișnuită a procedurii a influențat modul în care și-a organizat apărarea (a se vedea în acest sens hotărârea din 16 mai 1991, Comisia/Țările de Jos, C-96/89, Rec., p. I-2461, punctele 15 și 16, precum și hotărârea Comisia/Austria, citată anterior, punctul 36).

28 Mai mult, trebuie subliniat că procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor se sprijină pe constatarea obiectivă a nerespectării de către un stat membru a obligațiilor pe care i le impune dreptul comunitar și că principiul respectării încrederii legitime nu ar putea fi invocat de către un stat membru, într-un caz precum cel în speță, ca să împiedice constatarea obiectivă a nerespectării de către acesta a obligațiilor pe care i le impune Tratatul CE sau un act de drept derivat, deoarece acceptarea acestei justificări ar fi contrară obiectivului urmărit de procedura prevăzută la articolul 226 CE (a se vedea în acest sens hotărârea Comisia/Austria, citată anterior, punctul 38).

29 Împrejurarea că denunțarea acordului din 1957 ar putea duce la retragerea „imunității antitrust" de către autoritățile americane și la eventualele prejudicii care ar decurge de aici nu are relevanță în ceea ce privește admisibilitatea prezentei acțiuni. Într-adevăr, această acțiune, întemeiată pe articolul 226 CE, are ca obiect, în mod exclusiv, constatarea unei încălcări a dreptului comunitar ce rezultă din angajamentele asumate între Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite.

30 În consecință, această excepție trebuie respinsă.

Cu privire la argumentul referitor la evoluțiile intervenite ulterior avizului motivat

Argumentele părților

31 Regatul Țărilor de Jos, susținut de guvernul francez, arată că prezenta acțiune a fost introdusă de către Comisie fără ca aceasta să țină seama îndeajuns de evoluțiile intervenite ulterior avizului motivat. Într-adevăr, ca urmare a pronunțării hotărârilor în cauzele „cer deschis", Consiliul Uniunii Europene ar fi încredințat Comisiei, la 5 iunie 2003, două mandate pentru a negocia cu Statele Unite și cu celelalte state terțe acorduri privind transportul aerian, mandate definite de Regulamentul (CE) nr. 847/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind negocierea și punerea în aplicare a acordurilor de reglementare a serviciilor aeriene dintre statele membre și țările terțe (JO L 157, p. 7, Ediție specială, 07/vol. 14, p. 36). În mai multe rânduri, Comisia ar fi solicitat statelor membre să se abțină să desfășoare negocieri bilaterale în domeniul transportului aerian, pentru a nu compromite negocierile comunitare în curs.

32 Dacă prezenta acțiune ar fi admisă de către Curte, Regatul Țărilor de Jos ar fi obligat să anuleze dispozițiile considerate contrare dreptului comunitar, ceea ce ar pune

acest stat membru într-o situație imposibilă. Dacă ar negocia o astfel de anulare cu Statele Unite, Regatul Țărilor de Jos ar interfera cu negocierile comunitare în curs.

33 Tot în opinia Regatului Țărilor de Jos, susținut de guvernul francez, Comisia nu ar fi ținut seama, în prezenta procedură, nici de cele două mandate de negociere pe care Consiliul i le-a acordat în luna iunie 2003, nici de Regulamentul nr. 847/2004. Astfel, nu ar fi fost făcută nicio evaluare a prejudiciului important pe care o denunțare a acordurilor bilaterale privind transportul aerian ar putea să îl cauzeze companiilor aeriene.

34 Principiul cooperării loiale între instituțiile Comunității și statele membre, prevăzut la articolul 5 din tratat, s-ar aplica în mod reciproc, astfel încât Comisia ar fi și ea obligată să coopereze în vederea apărării eficacității dreptului comunitar. Nu ar exista o cooperare loială dacă Regatul Țărilor de Jos ar fi împiedicat în mod efectiv de către Comisie să își îndeplinească obligațiile sale comunitare. Prin introducerea prezentei acțiuni, Comisia ar fi încălcat articolul 5 din tratat, deși statele membre și Consiliul i-au furnizat instrumentele necesare pentru a asigura conformitatea transportului aerian transatlantic cu dreptul comunitar.

35 Denunțarea acordului din 1957 ar cauza un vid juridic care ar aduce atingere intereselor Regatului Țărilor de Jos, precum și intereselor celorlalte state membre. Chiar dacă anumite zboruri ar rămâne posibile pe baza principiului curtoaziei, după

cum sugerează Comisia, aplicarea acestui principiu nu ar mai permite operatorilor de transport comunitari să beneficieze de securitatea juridică și economică pe care o garantează existența unui acord precum cel în speță. Aprobarea programelor lor aeronautice ar trebui reînnoită în fiecare sezon și ar deveni incertă. Validarea sau refuzul condițiilor lor de exploatare ar genera o sarcină administrativă suplimentară și ar expune operatorii de transport comunitari refuzului anumitor zboruri de către autoritățile din Statele Unite.

36 Comisia răspunde că, în scrisorile pe care le-a adresat Regatului Țărilor de Jos la 25 noiembrie 2002, la 30 iulie 2004 și la 10 martie 2005, ar fi solicitat acestui stat membru nu să inițieze negocieri cu Statele Unite, ci să aplice clauzele de denunțare prevăzute de acordul din 1957, ceea ce nu ar pune Regatul Țărilor de Jos într-o situație imposibilă.

37 De altfel, teama că denunțarea acestui acord ar genera un vid juridic ar fi lipsită de fundament. Dacă nu s-ar încheia un nou acord între Comunitate și Statele Unite, zborurile ar rămâne posibile pe baza principiului curtoaziei.

Aprecierea Curții

38 Pe lângă considerațiile expuse la punctul 29 din prezenta hotărâre, este necesar să se amintească faptul că prevederile articolului 226 CE trebuie să își găsească aplicarea

fără să existe o obligație a Comisiei de a respecta un termen determinat. În speță, Comisia a explicat că, înainte de a introduce prezenta acțiune, a decis să aștepte pronunțarea de către Curte, în anul 2002, a hotărârilor în cauzele „cer deschis", precum și reacția guvernului olandez la aceste hotărâri. În acest fel, Comisia nu a exercitat în mod contrar tratatului puterea de apreciere pe care o deține în temeiul articolului 226 CE.

39 Potrivit unei jurisprudențe constante, neîndeplinirea obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația statului membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul împlinirii termenului stabilit în avizul motivat, iar schimbările intervenite în continuare nu pot fi luate în considerare de către Curte (a se vedea în special hotărârea din 14 iulie 2005, Comisia/Germania, C-433/03, Rec., p. I-6985, punctul 32 și jurisprudența citată).

40 În speță, termenul stabilit în avizul motivat a expirat la 24 decembrie 2000, astfel încât evoluțiile invocate de către Regatul Țărilor de Jos nu au incidență asupra prezentului litigiu.

41 În consecință, acest argument trebuie respins.

Cu privire la fond

Cu privire la necesitatea de a se pronunța asupra existenței unui nou acord ca urmare a modificărilor aduse prin schimbul de note din luna octombrie 1992

Argumentele părților

42 În opinia Comisiei, modificările aduse prin schimbul de note din luna octombrie 1992 au schimbat radical natura acordului din 1957, transformându-l într-un acord complet nou, de tip „cer deschis", adică un acord care trebuia să respecte mai multe criterii definite de guvernul Statelor Unite, cum ar fi liberul acces la toate rutele, acordarea de drepturi nelimitate de rută și de trafic, stabilirea prețurilor conform unui sistem numit de „dublă dezaprobare" pentru rutele aeriene între părțile la acord și posibilitatea de „code-sharing". Modificările menționate ar fi avut ca efect crearea cadrului unei cooperări mai strânse între Statele Unite și Regatul Țărilor de Jos, din care derivă, pentru acesta din urmă, noi și importante angajamente internaționale. Aceste modificări ar face dovada unei renegocieri a acordului din 1957 în ansamblul său. Într-o astfel de situație, statele membre ar fi împiedicate nu doar să își asume noi angajamente internaționale, ci și să mențină în vigoare astfel de angajamente dacă acestea încalcă dreptul comunitar.

43 Regatul Țărilor de Jos nu recunoaște că schimbul de note din luna octombrie 1992 constituie un nou acord. În opinia sa, acordul din 1957 a rămas intact. Prevederile

care i-au fost adăugate ar consolida anumite elemente care figurau în acordul inițial. Adaptările din luna octombrie 1992 ar reprezenta rezultatul liberalizării inițiate cu mulți ani înainte în beneficiul companiilor aeriene din cele două țări contractante. Acordul din 1957 ar fi cuprins încă înainte de 1992 elementele esențiale ale unui acord de tip „cer deschis", astfel încât schimbul de note din luna octombrie 1992 nu ar fi avut ca efect transformarea sa într-un nou acord de acest tip.

44 În opinia Regatului Țărilor de Jos, acordul din 1957, fiind anterior datei de 1 ianuarie 1958, ar intra sub incidența articolului 307 primul paragraf CE, conform căruia tratatul nu aduce atingere obligației statului membru vizat de a respecta drepturile care rezultă pentru statele terțe dintr-o convenție încheiată înainte de intrarea în vigoare a Tratatului CEE. Aceeași ar fi situația în cazul legislației secundare ulterioare: simpla existență a acestei legislații nu ar avea drept consecință să impună unui stat membru denunțarea angajamentelor asumate față de state terțe.

Aprecierea Curții

45 Trebuie constatat că acordul din 1957 nu conținea, la origine, nicio prevedere referitoare la SIR. Schimbul de note din 29 ianuarie și din 13 martie 1992 a adăugat la acest acord o anexă referitoare la principiile nediscriminării și concurenței în cadrul SIR. Schimbul de note din luna octombrie 1992 nu a adus nicio modificare acestei anexe.

46 De asemenea, prevederile acordului din 1957 referitoare la tarifele aeriene, și anume cele prevăzute la articolul 11 din respectivul acord, rezultă din schimbul de note din 29 ianuarie și din 13 martie 1992, fără ca schimbul de note din luna octombrie 1992 să conțină prevederi în această materie.

47 Este adevărat că, în cererea sa, Comisia recunoaște că schimbul de note din luna octombrie 1992 nu a modificat prevederile referitoare la SIR și la tarifele aeriene care figurau în acordul din 1957, astfel cum a fost modificat înainte de luna octombrie 1992.

48 De altfel, după cum a arătat avocatul general la punctul 136 din concluziile sale, schimbul de note din luna octombrie 1992 exprimă voința părților contractante de a modifica anumite prevederi, chiar dacă importante, ale acordului din 1957, iar nu de a înlocui acest acord.

49 Din dosar rezultă că modificările din luna octombrie 1992 aduse acordului din 1957 și descrise la punctul 11 al prezentei hotărâri au avut ca efect liberalizarea totală a transportului aerian între Statele Unite și Regatul Țărilor de Jos, asigurând liberul acces la toate rutele dintre toate punctele situate în aceste două state, fără limită de capacitate și de frecvență, fără restricții în ceea ce privește punctele intermediare și cele anterioare sau posterioare („behind, between and beyond rights") și cu toate combinațiile de aparate dorite („change of gauge"). Această libertate totală a fost completată cu prevederi referitoare la posibilitatea companiilor aeriene vizate de a încheia acorduri de „code sharing" și cu prevederi menite să stimuleze concurența.

50 Din cele arătate mai sus rezultă că modificările aduse în luna octombrie 1992 acordului din 1957 au avut ca efect crearea cadrului unei cooperări mai strânse între Statele Unite și Regatul Țărilor de Jos, din care derivă noi și importante angajamente internaționale pentru acesta din urmă.

51 Mai trebuie subliniat că modificările aduse în luna octombrie 1992 fac dovada unei renegocieri a acordului din 1957 în ansamblul său. Dacă anumite prevederi ale acestui acord nu au fost amendate în mod formal prin respectivele modificări sau nu au suferit decât schimbări minore de redactare, nu este mai puțin adevărat că angajamentele care derivă din aceste prevederi au fost confirmate cu ocazia acestei renegocieri. Or, într-o asemenea situație, statele membre sunt împiedicate nu doar să își asume noi angajamente internaționale, ci și să mențină în vigoare astfel de angajamente dacă acestea încalcă dreptul comunitar.

52 De altfel, trebuie considerat în mod clar că modificările aduse în luna octombrie 1992 acordului din 1957 în ansamblul său aduc atingere efectului anumitor prevederi care nu au fost formal amendate prin modificările respective sau care nu au fost amendate decât în mică măsură.

53 Rezultă de aici că totalitatea angajamentelor internaționale puse în discuție în prezenta acțiune trebuie analizate în lumina prevederilor de drept comunitar invocate de Comisie în susținerea acestei acțiuni (a se vedea în acest sens hotărârile citate anterior Comisia/Danemarca, punctele 36-42, Comisia/Suedia, punctele 34-40, Comisia/Finlanda, punctele 36-42, Comisia/Belgia, punctele 47-53, Comisia/Luxemburg, punctele 42-48, și Comisia/Austria, punctele 46-52).

54 Rezultă din această analiză că argumentul guvernului olandez întemeiat pe articolul 307 primul paragraf CE nu este fondat.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor întemeiată pe încălcarea competenței externe a Comunității

Argumentele părților

55 Comisia consideră că, de fiecare dată când, pentru punerea în aplicare a unei politici comune prevăzute de Tratatul CE, Comunitatea a adoptat dispoziții prin care au fost introduse, indiferent de formă, reguli comune, statele membre nu mai au dreptul să își asume față de statele terțe obligații care aduc atingere acestor reguli sau care le modifică efectul. În această privință, Comisia impută Regatului Țărilor de Jos încălcarea competenței externe exclusive a Comunității prin asumarea de angajamente față de Statele Unite privind, pe de o parte, tarifele aeriene practicate de operatorii de transport desemnați de Statele Unite pe rutele intracomunitare și, pe de altă parte, SIR propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul olandez.

56 În ceea ce privește tarifele aeriene, Comisia susține în cererea sa că, de la intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 2409/92, Regatul Țărilor de Jos nu își mai putea asuma singur și nici menține în vigoare angajamente internaționale privind tarifele aeriene practicate de către operatorii de transport din state terțe pe rutele intracomunitare. Cu toate acestea, articolul 11 din acordul din 1957, astfel cum a fost modificat prin schimbul de note din 29 ianuarie și din 13 martie 1992 și prin articolul 6 din protocolul din 1978 ar conține un astfel de angajament. În plus, cu ocazia realizării schimbului de note din luna octombrie 1992, Regatul Țărilor de Jos ar fi menținut această dispoziție. Acest stat membru ar fi încălcat astfel competența externă exclusivă atribuită Comunității prin articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2409/92.

57 Referitor la SIR, Comisia afirmă că Regatul Țărilor de Jos a menținut anexa la acordul din 1957 conținând principiile SIR cu ocazia renegocierii acestui acord în luna octombrie 1992. În acest mod, Regatul Țărilor de Jos ar fi încălcat competența externă exclusivă pe care Comunitatea o are în temeiul Regulamentului nr. 2299/89.

58 Regatul Țărilor de Jos susține că, în stadiul actual de dezvoltare a dreptului, competența de a încheia acorduri bilaterale ar aparține statelor membre atât timp cât Comisia nu a fost învestită cu un mandat expres. Situația ar fi diferită doar atunci când, prin obligații bilaterale ale unui stat membru, s-ar putea aduce atingere anumitor norme comune, ceea ce nu ar fi cazul în prezenta cauză.

59 Chiar dacă s-ar admite că, datorită adoptării unei reglementări interne comunitare, Comunitatea poate dobândi o competență externă exclusivă, o asemenea competență nu ar exista decât de la intrarea în vigoare a acestei reglementări. Întrucât a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1993, Regulamentul nr. 2409/92 nu ar fi putut să afecteze Regatul Țărilor de Jos în luna octombrie 1992.

60 În replica sa, Comisia invocă, prin analogie, hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec., p. I-7411, punctul 45), în care Curtea a declarat că, pe durata termenului de transpunere a unei directive, statele membre trebuie să se abțină să adopte dispoziții de natură să compromită în mod serios rezultatul prevăzut de această directivă. În această privință, Comisia arată că Parlamentul olandez a ratificat schimbul de note din luna octombrie 1992 la 26 aprilie 1993, adică după 1 ianuarie 1993, data intrării în vigoare a Regulamentului nr. 2409/92.

61 La acest argument, Regatul Țărilor de Jos, susținut în această privință de guvernul francez, răspunde că faptul de a pretinde pentru prima oară în cadrul replicii, astfel cum face Comisia, că o competență externă exclusivă a Comunității ia naștere în momentul adoptării Regulamentului nr. 2409/92, mai degrabă decât în momentul intrării sale în vigoare, constituie un motiv nou prin care se urmărește modificarea obiectului litigiului și a cărui prezentare este interzisă de articolul 42 alineatul (2) din Regulamentul de procedură. În orice caz, hotărârea Inter-Environnement Wallonie, citată anterior, nu ar fi relevantă în speță, pe de o parte, deoarece în prezenta cauză este vorba de un regulament, și nu de o directivă și, pe de altă parte, deoarece nicio prevedere a acordului din 1957 nu este de natură să compromită în mod serios realizarea rezultatului prevăzut de Regulamentul nr. 2409/92. În sfârșit, ratificarea schimbului de note din luna octombrie 1992 de către Parlamentul olandez ar fi lipsită de relevanță, întrucât acest schimb de note se aplica deja din 14 octombrie 1992.

Aprecierea Curții

62 În primul rând, în ceea ce privește tarifele aeriene, trebuie arătat că, în conformitate cu articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 2409/92, acesta din urmă nu se aplică tarifelor aeriene pentru transportul de pasageri și de marfă percepute de operatorii de transport aerian necomunitari, această restricție fiind totuși formulată „fără a aduce atingere alineatului (3)" al aceluiași articol. Conform alineatului (3) al articolului menționat, numai operatorii de transport aerian comunitari sunt abilitați să introducă produse noi sau tarife inferioare celor existente pentru produse identice.

63 Din coroborarea acestor prevederi rezultă că Regulamentul nr. 2409/92 a interzis, în mod indirect, dar cert, operatorilor de transport aerian din state terțe care operează în Comunitate să introducă produse noi sau tarife inferioare celor existente pentru produse identice. Procedând astfel, legiuitorul comunitar a limitat libertatea acestor operatori de transport de a stabili tarifele atunci când asigură rute intracomunitare. În consecință, în măsura prevăzută la articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2409/92, Comunitatea a dobândit competența exclusivă de a-și asuma față de statele terțe angajamentele privind această limitare a libertății operatorilor de transport necomunitari de stabilire a tarifelor.

64 Din cele de mai sus rezultă că, de la intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 2409/92, Regatul Țărilor de Jos nu mai putea să își asume singur și nici să mențină în vigoare, în pofida renegocierii acordului din 1957, angajamente internaționale privind tarifele aeriene practicate de operatori de transport din state terțe pe rute intracomunitare.

65 Or, un angajament de acest tip rezultă de la articolul 11 al acordului din 1957, astfel cum a fost modificat prin schimbul de note din 29 ianuarie și din 13 martie 1992 și prin articolul 6 din protocolul din 1978. Regatul Țărilor de Jos a menținut acest angajament în pofida renegocierii acordului din 1957, care a dus la schimbul de note din luna octombrie 1992. Procedând astfel, Regatul Țărilor de Jos a încălcat, prin urmare, competența externă exclusivă a Comunității care rezultă de la articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2409/92 (a se vedea în acest sens hotărârile citate anterior Comisia/Danemarca, punctele 97-100, Comisia/Suedia, punctele 93-96, Comisia/Finlanda, punctele 98-101, Comisia/Belgia, punctele 110-113, Comisia/Luxemburg, punctele 103-106, Comisia/Austria, punctele 112-115, și Comisia/Germania, punctele 123-126).

66 Această concluzie nu ar putea fi pusă sub semnul întrebării de argumentul guvernului olandez conform căruia schimbul de note din luna octombrie 1992 ar fi intervenit înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 2409/92. Într-adevăr, după cum a arătat avocatul general la punctele 153-158 din concluziile sale, chiar dacă respectivul schimb de note se aplica provizoriu de la 14 octombrie 1992, acordul dintre Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite nu a fost definitiv încheiat decât după ratificarea sa de către Parlamentul olandez, la 26 aprilie 1993. Or, această dată este ulterioară intrării în vigoare a Regulamentului nr. 2409/92.

67 În al doilea rând, în ceea ce privește SIR, Comisia solicită Curții să constate că Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului nr. 2299/89, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 3089/93.

68 Regulamentul nr. 3089/93 a fost adoptat la 29 octombrie 1993 și, în temeiul dispozițiilor articolului 2 alineatul (1), a intrat în vigoare la 11 decembrie 1993.

69 Fie că este vorba de adoptarea sau de intrarea în vigoare a regulamentului menționat, aceste două date sunt ulterioare ratificării schimbului de note din luna octombrie 1992. Prin urmare, competența externă exclusivă a Comunității invocată de către Comisie nu putea rezulta din Regulamentul nr. 3089/93.

70 În consecință, obiecția privind SIR trebuie analizată doar în funcție de Regulamentul nr. 2299/89, fără a se ține cont de Regulamentul nr. 3089/93.

71 De la articolele 1 și 7 din Regulamentul nr. 2299/89 rezultă că, sub rezerva reciprocității, acest regulament se aplică și resortisanților statelor terțe, atunci când aceștia propun spre utilizare sau utilizează un SIR pe teritoriul Comunității.

72 Prin intermediul regulamentului menționat, Comunitatea a dobândit competența exclusivă de a-și asuma față de statele terțe obligațiile privind SIR propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul său.

73 Nu se contestă faptul că, prin schimbul de note din 29 ianuarie și din 13 martie 1992, Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite au adăugat la acordul din 1957 o anexă conținând principiile care guvernează SIR și, mai ales, SIR propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul olandez. Regatul Țărilor de Jos a menținut în vigoare această anexă în pofida renegocierii acordului din 1957, care a dus la schimbul de note din luna octombrie 1992. Procedând astfel, acest stat membru a încălcat competența externă exclusivă a Comunității care rezultă din Regulamentul nr. 2299/89 (a se vedea în acest sens hotărârile citate anterior Comisia/Danemarca, punctele 102-104, Comisia/Suedia, punctele 98-100, Comisia/Finlanda, punctele 103-105, Comisia/Belgia, punctele 115-117, Comisia/Luxemburg, punctele 108-110, Comisia/Austria, punctele 117-119, și Comisia/Germania, punctele 128-130).

74 Pe de altă parte, articolul 5 din tratat obligă statele membre să faciliteze Comunității îndeplinirea misiunii sale și să se abțină de la orice măsuri susceptibile de a pune în pericol realizarea scopurilor Tratatului CE.

75 În domeniul relațiilor externe, Curtea a hotărât că misiunea Comunității și scopurile Tratatului CE ar fi compromise dacă statele membre ar putea să își asume angajamente internaționale care conțin prevederi susceptibile să afecteze norme adoptate de Comunitate sau să aducă atingere efectului acestora.

76 Din considerațiile de mai sus rezultă că, prin menținerea în vigoare, în pofida renegocierii acordului din 1957, a unor angajamente internaționale privind tarifele aeriene practicate pe rute intracomunitare de către operatorii de transport desemnați de Statele Unite, precum și SIR propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul olandez, Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 5 din tratat, precum și în temeiul Regulamentelor nr. 2409/92 și nr. 2299/89 (a se vedea în acest sens hotărârile citate anterior Comisia/Danemarca, punctele 110-112, Comisia/Suedia, punctele 106-108, Comisia/Finlanda, punctele 111-113, Comisia/Belgia, punctele 124-126, Comisia/Luxemburg, punctele 116-118, Comisia/Austria, punctele 124-126, și Comisia/Germania, punctele 135-137).

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor întemeiată pe încălcarea articolului 52 din tratat

Argumentele părților

77 Comisia susține că, prin schimbul de note din luna octombrie 1992, articolul 4 din acordul din 1957 privind proprietatea și controlul companiilor aeriene a fost în întregime înlocuit.

78 Comisia arată că, în temeiul acestui articol 4, astfel cum a fost modificat (denumit în continuare „clauza referitoare la proprietatea și controlul companiilor aeriene"), companiile aeriene din statele membre, altele decât Regatul Țărilor de Jos, pot oricând să fie excluse de la aplicarea acordului din 1957, deși acest acord se aplică în mod automat companiilor aeriene olandeze. Companiile aeriene din aceste state membre ar face, prin urmare, obiectul unei discriminări, deoarece nu ar beneficia de regimul național în Țările de Jos, aceasta cu încălcarea articolului 52 din tratat.

79 Guvernul olandez răspunde că, în mod contrar celor afirmate de Comisie, schimbul de note din luna octombrie 1992 nu înlocuiește în întregime articolul 4 din acordul din 1957, ci se limitează la clarificarea anumitor termeni ai acestuia. Acest articol 4 ar fi rămas neschimbat pe fond. În această privință, schimbul de note din luna octombrie 1992 nu reprezintă un nou acord, iar acordul din 1957 ar fi protejat de articolul 307 primul paragraf CE.

Aprecierea Curții

80 Articolul 4 din acordul din 1957, în versiunea sa inițială, prevedea:

„Fiecare dintre părțile contractante își rezervă dreptul să refuze acordarea sau să retragă privilegiul de a exercita drepturile prevăzute la articolul 3 din prezentul acord uneia dintre companiile aeriene desemnate de către cealaltă parte contractantă, în toate cazurile în care consideră că nu s-a stabilit îndeajuns că o parte substanțială a proprietății și controlul efectiv al acestei companii aeriene aparțin unor resortisanți ai celeilalte părți contractante [...]"

81 Schimbul de note din luna octombrie 1992 a modificat partea de început a acestui articol în felul următor, lăsând neschimbat restul articolului menționat:

„Fiecare dintre părțile contractante își rezervă dreptul să refuze acordarea, să suspende, să limiteze, să condiționeze sau să retragă privilegiul de a exercita drepturile prevăzute de prezentul acord [...]"

82 Din cele de mai sus reiese în mod evident că articolul 4 din acordul din 1957 nu a fost înlocuit în întregime în temeiul schimbului de note din luna octombrie 1992, după cum susține Comisia.

83 Cu toate acestea, trebuie reținut că, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 170 din concluziile sale, dacă, din punct de vedere formal, articolul 4 din acordul din 1957 a fost modificat în mică măsură prin schimbul de note din luna octombrie 1992, conținutul și întinderea sa au fost profund modificate prin acest schimb de note, care a avut în mod necesar o influență asupra domeniului de aplicare al acestui articol ca urmare a liberalizării totale a rutelor ce țin de a cincea libertate în sensul articolului 1 din Acordul privind transportul aerian internațional (Chicago, 7 decembrie 1944; 1953 UNTS 389).

84 Din cele de mai sus rezultă, pe de o parte, că dispoziția referitoare la proprietate și la controlul companiilor aeriene trebuie analizată în funcție de prevederile dreptului comunitar invocate și, pe de altă parte, că argumentul guvernului olandez întemeiat pe articolul 307 primul paragraf CE nu este fondat.

85 În ceea ce privește aplicabilitatea articolului 52 din tratat, trebuie arătat că această dispoziție se aplică în materia transportului aerian și este aplicabilă în special companiilor aeriene stabilite într-un stat membru care prestează servicii de transport aerian între un stat membru și un stat terț.

86 În speță, clauza referitoare la proprietate și la controlul companiilor aeriene permite, printre altele, Statelor Unite să refuze sau să retragă o concesiune sau o autorizație unei companii aeriene desemnate de Regatul Țărilor de Jos, dar pentru care o parte substanțială a proprietății și controlul efectiv nu aparțin acestui stat membru sau unor resortisanți olandezi.

87 Nu există nicio îndoială că pot fi afectate de această clauză companiile aeriene stabilite în Țările de Jos pentru care o parte substanțială a proprietății și controlul efectiv aparțin fie unui stat membru, altul decât Regatul Țărilor de Jos, fie unor resortisanți ai unui asemenea stat membru (denumite în continuare „companii aeriene comunitare").

88 În schimb, din modul în care este formulată clauza menționată reiese că Statele Unite au, în principiu, obligația de a acorda concesiunile sau autorizațiile cerute companiilor aeriene pentru care o parte substanțială a proprietății și controlul efectiv aparțin Regatului Țărilor de Jos sau unor resortisanți olandezi (denumite în continuare „companii aeriene olandeze").

89 Astfel cum rezultă din cele de mai sus, companiile aeriene comunitare pot fi oricând excluse de la beneficiul acordului din 1957, acest beneficiu fiind în schimb asigurat companiilor aeriene olandeze. În consecință, companiile aeriene comunitare suportă o discriminare care le împiedică să beneficieze de tratamentul național în statul membru gazdă, adică în Regatul Țărilor de Jos.

90 Prin urmare, dispoziția referitoare la proprietatea și controlul companiilor aeriene este contrară articolului 52 din tratat (a se vedea în acest sens hotărârile citate anterior Comisia/Danemarca, punctele 122-124 și 128-133, Comisia/Suedia, punctele 113-115 și 119-124, Comisia/Finlanda, punctele 118-120 și 124-129, Comisia/Belgia, punctele 131-133 și 137-142, Comisia/Luxemburg, punctele 122-124 și 128-133, Comisia/Austria, punctele 130-134 și 138-143, și Comisia/Germania, punctele 144-146 și 150-156).

91 În aceste condiții, neîndeplinirea obligațiilor imputată Regatului Țărilor de Jos în temeiul articolului menționat apare ca fiind fondată.

92 Având în vedere totalitatea considerațiilor de mai sus, trebuie constatat că, prin asumarea sau menținerea în vigoare, în pofida renegocierii acordului din 1957, a unor angajamente internaționale cu Statele Unite:

— privind tarifele aeriene practicate de operatorii de transport desemnați de Statele Unite pe rute intracomunitare;

— privind SIR propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul olandez și

— care recunosc Statelor Unite dreptul de a revoca, de a suspenda sau de a limita drepturile de trafic în cazurile în care operatorii de transport aerian desemnați de Regatul Țărilor de Jos nu se află în proprietatea acestuia din urmă sau a unor resortisanți olandezi,

Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 și 52 din tratat, precum și în temeiul Regulamentelor nr. 2409/92 și 2299/89.

Cu privire la cheltuielile de judecată

93 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată, iar Regatul Țărilor de Jos a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.

94 Conform articolului 69 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) **Prin asumarea sau menținerea în vigoare, în pofida renegocierii acordului privind transportul aerian încheiat între Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii la 3 aprilie 1957, a unor angajamente internaționale cu Statele Unite ale Americii:**

— **privind tarifele aeriene practicate de operatorii de transport desemnați de Statele Unite ale Americii pe rute intracomunitare;**

— **privind sistemele informatizate de rezervare propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul olandez și**

— **care recunosc Statelor Unite ale Americii dreptul de a revoca, de a suspenda sau de a limita drepturile de trafic în cazurile în care operatorii de transport aerian desemnați de Regatul Țărilor de Jos nu se află în proprietatea acestuia din urmă sau a unor resortisanți olandezi,**

Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) și 52 din Tratatul CE

(devenit, în urma modificării, articolul 43 CE), precum și în temeiul Regulamentelor (CEE) nr. 2409/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind tarifele serviciilor aeriene pentru transportul de pasageri și de marfă și nr. 2299/89 al Consiliului din 24 iulie 1989 de stabilire a unui cod de conduită pentru sistemele informatizate de rezervare.

2) Obligă Regatul Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

3) Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături