# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
# PAOLO MENGOZZI
# της 16ης Νοεμβρίου 2006 [1]

## I — Εισαγωγή

1. Στις 5 Νοεμβρίου 2002, μετά από προσφυγές που άσκησε η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 226 ΕΚ), το Δικαστήριο εξέδωσε οκτώ αποφάσεις κατά της Αυστρίας [2], του Βελγίου [3], της Δανίας [4], της Φινλανδίας [5], της Γερμανίας [6], του Λουξεμβούργου [7], του Ηνωμένου Βασιλείου [8] και της Σουηδίας [9], αντιστοίχως, με τις οποίες αποφάνθηκε ότι τα εν λόγω κράτη μέλη, διαπραγματευόμενα, εφαρμόζοντας και/ή διατηρώντας σε ισχύ ορισμένες διεθνείς δεσμεύσεις έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπείχαν από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 10 ΕΚ) και το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 43 ΕΚ), καθώς και από τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 2409/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών [10], και 2299/89 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1989, για τη θέσπιση κώδικα συμπεριφοράς για τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων [11], όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3089/93 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993 [12] (στο εξής: αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002) [13].

2. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να εκδώσει ανάλογη αναγνωριστική απόφαση κατά των Κάτω Χωρών.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — C-475/98, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 1998, σ. I-9797).

3 — C-471/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1998, σ. I-9681).

4 — C-467/98, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1998, σ. I-9519).

5 — C-469/98, Επιτροπή κατά Φινλανδίας (Συλλογή 1998, σ. I-9627).

6 — C-476/98, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1998, σ. I-9855).

7 — C-472/98, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1998, σ. I-9741).

8 — C-466/98, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1998, σ. I-9427).

9 — C-468/98, Επιτροπή κατά Σουηδίας (Συλλογή 1998, σ. I-9575).

10 — ΕΕ L 240, σ. 15.

11 — ΕΕ L 220, σ. 1.

12 — ΕΕ L 83, σ. 35.

13 — Στην υπόθεση C-466/98, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, η προσφυγή αφορούσε μόνο παράβαση του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΚ.

## II — Το ρυθμιστικό πλαίσιο αναφοράς

3. Οι αιτιάσεις που διατυπώνει η Επιτροπή κατά των Κάτω Χωρών περιορίζονται στις παραβάσεις τις οποίες διαπίστωσε το Δικαστήριο με τις προαναφερθείσες αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002.

4. Εκτός από την παράβαση των άρθρων 5 και 52 της Συνθήκης ΕΚ, η Επιτροπή προσάπτει στις Κάτω Χώρες παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχουν από ορισμένους κανονισμούς του Συμβουλίου για τον τομέα των αεροπορικών μεταφορών. Κρίνω σκόπιμο να υπενθυμίσω συνοπτικά το ρυθμιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται οι εν λόγω πράξεις.

5. Προς τον σκοπό της σταδιακής εγκαθιδρύσεως της εσωτερικής αγοράς των αεροπορικών μεταφορών, το Συμβούλιο θέσπισε το 1987, το 1990 και το 1992, δυνάμει του άρθρου 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 80, παράγραφος 2, ΕΚ) [14], τρία ρυθμιστικά «πακέτα», σκοπός των οποίων ήταν να διασφαλιστούν, αφενός, η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών αεροπορικών μεταφορών και, αφετέρου, η εφαρμογή στον εν λόγω τομέα των κοινοτικών κανόνων περί ανταγωνισμού.

6. Ο κανονισμός 2409/92, ο οποίος εκδόθηκε στο πλαίσιο του «τρίτου πακέτου» και είχε ως στόχο την υλοποίηση της πλήρους ελευθερώσεως των ενδοκοινοτικών αεροπορικών μεταφορών [15], ορίζει τα κριτήρια και τις διαδικασίες για τον καθορισμό των αεροπορικών ναύλων και κομίστρων στις αεροπορικές γραμμές για μεταφορές που πραγματοποιούνται καθ' ολοκληρίαν μέσα στην Κοινότητα (άρθρο 1, παράγραφος 1).

7. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, ο κανονισμός δεν εφαρμόζεται στους ναύλους και τα κόμιστρα των εξωκοινοτικών μεταφορέων, με την επιφύλαξη της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου, η οποία ορίζει ότι «μόνον οι κοινοτικοί αερομεταφορείς έχουν το δικαίωμα να εισαγάγουν νέα προϊόντα ή χαμηλότερους ναύλους από τους ήδη υπάρχοντες για ταυτόσημα προϊόντα».

14 — Ως γνωστόν, το άρθρο 80, παράγραφος 1, ΕΚ προβλέπει ότι διατάξεις του τίτλου V της Συνθήκης για τις μεταφορές εφαρμόζονται μόνο στις σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές. Οι θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές αποτελούν αντικείμενο ειδικής ρυθμίσεως. Όπως ορίζει το άρθρο 80, παράγραφος 2, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία εάν, κατά ποιο μέτρο και κατά ποια διαδικασία, θα είναι δυνατό να θεσπισθούν κατάλληλες διατάξεις στον τομέα αυτό.

15 — Εκτός από τον κανονισμό 2409/92, το τρίτο πακέτο περιελάμβανε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2407/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων (ΕΕ L 240, σ. 1), και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 8).

Όπως θα εκτεθεί διεξοδικότερα στη συνέχεια, με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, το Δικαστήριο έκρινε ότι από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ότι ο κανονισμός 2409/92 απαγόρευσε, εμμέσως πλην σαφώς, στους αερομεταφορείς τρίτων χωρών που δραστηριοποιούνται εντός της Κοινότητας να εισαγάγουν νέα προϊόντα ή χαμηλότερους ναύλους από τους ήδη υπάρχοντες για ταυτόσημα προϊόντα. Κατ' αυτό τον τρόπο ο κοινοτικός νομοθέτης περιόρισε την ελευθερία των μεταφορέων αυτών ως προς τους ναύλους, εφόσον οι μεταφορείς αυτοί εξυπηρετούν ενδοκοινοτικά δρομολόγια βάσει των δικαιωμάτων πέμπτης ελευθερίας που έχουν. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Κοινότητα έχει αποκτήσει, κατά το μέρος που καλύπτεται από το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 2409/92, αποκλειστική αρμοδιότητα αναλήψεως έναντι των τρίτων χωρών δεσμεύσεων σχετικά με τον περιορισμό αυτό της ελευθερίας των μη κοινοτικών μεταφορέων ως προς τους ναύλους και τα κόμιστρα [16].

8. Όπως ορίζει το άρθρο 12, ο κανονισμός 2409/92 άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1993.

9. Εκτός από τις πράξεις που περιλαμβάνονται στα προαναφερθέντα «πακέτα» ρυθμίσεων, ο κοινοτικός νομοθέτης εξέδωσε διάφορους κανονισμούς οι οποίοι διέπουν συγκεκριμένες πτυχές του τομέα των αεροπορικών μεταφορών.

10. Ειδικότερα, ο κανονισμός 2299/89 θεσπίζει κώδικα συμπεριφοράς για τα ηλεκτρονικά συστήματα κρατήσεως θέσεων. Ο κανονισμός εφαρμόζεται, σύμφωνα με το άρθρο 1, στα ηλεκτρονικά συστήματα κρατήσεως θέσεων («Computerised reservation systems», στο εξής: ΗΣΚ) που περιλαμβάνουν υπηρεσίες αεροπορικής μεταφοράς, όταν προσφέρονται για χρήση ή/και χρησιμοποιούνται στο έδαφος της Κοινότητας, ανεξάρτητα από την ιδιότητα ή την ιθαγένεια του πωλητή του συστήματος, την πηγή των χρησιμοποιούμενων πληροφοριών ή τον τόπο στον οποίο βρίσκεται η κεντρική μονάδα επεξεργασίας δεδομένων ή τη γεωγραφική θέση των αερολιμένων μεταξύ των οποίων γίνεται η εν λόγω αεροπορική μεταφορά.

11. Όπως θα αναφερθεί στη συνέχεια, με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, το Δικαστήριο έκρινε ότι από τα άρθρα 1 και 7 του κανονισμού 2299/89 προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός εφαρμόζεται επίσης, υπό τον όρο της αμοιβαιότητας, στους υπηκόους τρίτων χωρών που προσφέρουν για χρήση ή χρησιμοποιούν ΗΣΚ στο έδαφος της Κοινότητας. Κατόπιν της εκδόσεως του κανονισμού αυτού η Κοινότητα απέκτησε επομένως την αποκλειστική αρμοδιότητα αναλήψεως έναντι των τρίτων χωρών υποχρεώσεων σχετικά με τα ΗΣΚ που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο έδαφός της [17].

16 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 124.

17 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 128 και 129.

## III — Το ιστορικό και το πραγματικό πλαίσιο της προσφυγής

### Α — *Η διμερής συμφωνία μεταξύ των Κάτω Χωρών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής*

12. Οι σχέσεις μεταξύ των Κάτω Χωρών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών διέπονται από μια διμερή συμφωνία που μονογράφηκε στις 3 Απριλίου 1957 (στο εξής: συμφωνία του 1957). Η συμφωνία αυτή τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε αρχικά με ανταλλαγή επιστολών στις 25 Νοεμβρίου 1969 και στη συνέχεια με τρία διαφορετικά πρωτόκολλα το 1978, το 1987 και το 1991.

13. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι το 1992, οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής αποφάσισαν να προτείνουν σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη τη σύναψη διμερών συμφωνιών «ελεύθερης αεροπλοΐας». Οι συμφωνίες αυτές, αφενός, θα διευκόλυναν τη σύναψη συμμαχιών μεταξύ αμερικανικών και ευρωπαϊκών αερομεταφορέων και, αφετέρου, θα έπρεπε να ανταποκρίνονται σε διάφορα κριτήρια που είχε ορίσει η Κυβέρνηση των Ηνωμένων Πολιτειών, μεταξύ των οποίων καταλέγονταν η ελεύθερη πρόσβαση σε όλα τα δρομολόγια, τα απεριόριστα δικαιώματα εκτελέσεως δρομολογίων και μεταφορών, ο καθορισμός των τιμών σύμφωνα με σύστημα «διπλής απορρίψεως» για τα δρομολόγια μεταξύ των μετεχόντων στη συμφωνία μερών και η δυνατότητα συνάψεως συμφωνιών «code sharing».

14. Στις 14 Οκτωβρίου 1992 οι Κάτω Χώρες και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής προέβησαν σε ανταλλαγή διακοινώσεων σχετικά με τις διαβουλεύσεις που είχαν πραγματοποιηθεί στην Ουάσιγκτον μεταξύ 1ης και 4ης Σεπτεμβρίου 1992 (στο εξής: ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992), κατά τις οποίες επιτεύχθηκε συμφωνία όσον αφορά τις τροποποιήσεις που επρόκειτο να επέλθουν στο κείμενο της συμφωνίας του 1957 και στο πρωτόκολλο του 1978.

15. Κατά τη διάρκεια των ετών 1993 και 1994 οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής ενέτειναν τις προσπάθειές τους για τη σύναψη με τον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ευρωπαϊκών κρατών διμερών συμφωνιών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών που να ανταποκρίνονται στην πολιτική της «ελεύθερης αεροπλοΐας».

16. Με έγγραφο της 17ης Νοεμβρίου 1994 προς τα κράτη μέλη, η Επιτροπή τούς επέστησε την προσοχή επί των αρνητικών αποτελεσμάτων που θα είχαν οι διμερείς αυτές συμφωνίες για την Κοινότητα και έλαβε θέση επί του θέματος δηλώνοντας ότι το είδος αυτό των συμφωνιών θα έθιγε την εσωτερική κοινοτική νομοθεσία. Η Επιτροπή πρόσθεσε ότι μόνο η σε κοινοτικό επίπεδο διαπραγμάτευση των συμφωνιών αυτών θα μπορούσε να είναι αποτελεσματική και νομικά έγκυρη.

Β — *Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002*

17. Κρίνω σκόπιμο να υπενθυμίσω εν συντομία τις αρχές που έθεσε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, εφόσον πρόκειται για τη νομολογία στην οποία θεμελιώνει την προσφυγή της η Επιτροπή.

18. Με οκτώ αυτοτελείς προσφυγές, τις οποίες άσκησε ταυτόχρονα στις 18 Δεκεμβρίου 1998, η Επιτροπή προσέφυγε στο Δικαστήριο κατά του Ηνωμένου Βασιλείου, της Δανίας, της Σουηδίας, της Φινλανδίας, του Βελγίου, του Λουξεμβούργου, της Αυστρίας και της Γερμανίας. Με τις εν λόγω προσφυγές η Επιτροπή έβαλλε, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΚ, κατά διαφόρων παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες απέρρεαν από το γεγονός ότι τα κράτη αυτά συνήψαν διμερείς συμφωνίες με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών. Ειδικότερα, η Επιτροπή κατηγορούσε τα καθών κράτη μέλη, εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο ότι:

— συνήψαν μεταξύ 1995 και 1996 με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής ιδιαίτερα φιλελεύθερες συμφωνίες στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών [τις λεγόμενες συμφωνίες «ελεύθερης αεροπλοΐας »] κατά παράβαση των αρχών που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων στις εξωτερικές σχέσεις μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών·

— επικουρικώς, παρέβησαν, ανάλογα με την περίπτωση, το άρθρο 234, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 307, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ) ή το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ, διότι δεν κατέβαλαν κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να καταστούν πλήρως σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο οι συμφωνίες που είχαν συναφθεί με τις ΗΠΑ πριν από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης ΕΚ ή πριν από τη θέσπιση της κοινοτικής ρυθμίσεως του τομέα των αεροπορικών μεταφορών, ιδίως δε του λεγόμενου τρίτου ρυθμιστικού «πακέτου».

19. Επίσης, η Επιτροπή κατηγορούσε όλα τα καθών κράτη μέλη ότι παρέβησαν το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ, καθόσον πρόσθεσαν ή διατήρησαν στις διμερείς συμφωνίες τους με τις ΗΠΑ τη λεγόμενη «ρήτρα περί εθνικότητας», η οποία επιτρέπει στην πράξη σε καθένα από τα μέρη της συμφωνίας να μη χορηγούν τα προβλεπόμενα από τις εν λόγω συμφωνίες δικαιώματα στους αερομεταφορείς που ορίζει το άλλο συμβαλλόμενο κράτος και οι οποίοι όμως ούτε ανήκουν σε ούτε ελέγχονται από πολίτες του εν λόγω κράτους.

20. Υπενθυμίζεται ότι οι Κάτω Χώρες άσκησαν παρέμβαση και στις οκτώ αυτές δίκες.

21. Όσον αφορά την πρώτη αιτίαση την οποία προέβαλε η Επιτροπή κατά επτά από τα οκτώ καθών κράτη μέλη σχετικά με την παραβίαση της εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας, το Δικαστήριο παρατήρησε, πρώτον, ότι, μολονότι η διάταξη του άρθρου 80, παράγραφος 2, ΕΚ μπορεί να χρησιμοποιηθεί από το Συμβούλιο ως νομική βάση για την απονομή στην Κοινότητα της εξουσίας συνάψεως διεθνούς συμφωνίας στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών σε δεδομένη περίπτωση, δεν μπορεί, αντίθετα, να γίνει δεκτό ότι η εν λόγω διάταξη δημιουργεί αφ' εαυτής κοινοτική εξωτερική αρμοδιότητα στον τομέα αυτό [18].

22. Δεύτερον, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι, όπως είχε αποφανθεί με τη γνωμοδότηση 1/76 [19], η αρμοδιότητα για την ανάληψη δεσμεύσεων της Κοινότητας έναντι των τρίτων χωρών μπορεί να απορρέει σιωπηρώς από τις διατάξεις της Συνθήκης που θεσπίζουν την εσωτερική αρμοδιότητα, εφόσον η συμμετοχή της Κοινότητας στη διεθνή συμφωνία είναι αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της Κοινότητας, καθώς και ότι, όπως διευκρίνισε στη συνέχεια με τη γνωμοδότησή του 1/94 [20], αυτό ακριβώς συμβαίνει στην περίπτωση κατά την οποία η εσωτερική αρμοδιότητα μπορεί να ασκηθεί επωφελώς μόνον συγχρόνως με την εξωτερική αρμοδιότητα, δηλαδή στην περίπτωση κατά την οποία η σύναψη διεθνούς συμφωνίας είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, οι οποίοι δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν με τη θέσπιση αυτοτελών κανόνων. Ωστόσο, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι αυτό δεν συνέβαινε στις υποθέσεις εκείνες [21].

23. Τρίτον, το Δικαστήριο εξέτασε τη δυνατότητα να αναγνωριστεί στην Κοινότητα η αρμοδιότητα να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες στον τομέα της αεροπλοΐας κατ' εφαρμογή των αρχών που έχει θέσει το Δικαστήριο με την απόφαση AETR [22].

24. Ως γνωστόν, με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι κάθε φορά που, για την εφαρμογή μιας προβλεπόμενης από τη Συνθήκη κοινής πολιτικής, η Κοινότητα εκδίδει διατάξεις οι οποίες θεσπίζουν, με οποιαδήποτε μορφή, κοινούς κανόνες, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον το δικαίωμα, ασχέτως του αν δρουν ατομικά ή έστω συλλογικά, να αναλαμβάνουν έναντι τρίτων χωρών υποχρεώσεις που θίγουν αυτούς τους κανόνες ή αλλοιώνουν το περιεχόμενό τους· μετά την προοδευτική θέσπιση αυτών των κοινών κανόνων δηλαδή, μόνον η Κοινότητα είναι σε θέση να αναλαμβάνει και να εκτελεί, σε ολόκληρο το πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής έννομης τάξεως, τις δεσμεύσεις

18 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 81.

19 — Γνωμοδότηση του Δικαστηρίου της 26ης Απριλίου 1977 (Συλλογή τόμος 1977, σ. 211, σκέψεις 3 και 4).

20 — Γνωμοδότηση του Δικαστηρίου της 15ης Νοεμβρίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-5267, σκέψη 89).

21 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 82 και 83.

22 — Απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, αποκαλούμενη «απόφαση AETR» (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729).

που έχουν αναληφθεί έναντι τρίτων χωρών [23]. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, οι αρχές αυτές ήταν εφαρμοστέες και σε εκείνες τις υποθέσεις, διότι αν τα κράτη μέλη ήταν ελεύθερα να αναλαμβάνουν διεθνείς δεσμεύσεις που να θίγουν τους κοινούς κανόνες που έχουν εκδοθεί βάσει του άρθρου 80, παράγραφος 2, της Συνθήκης, θα διακυβευόταν η επίτευξη του σκοπού των κανόνων αυτών και, συνεπώς, η Κοινότητα θα εμποδιζόταν να επιτελέσει το έργο της για την προάσπιση του κοινού συμφέροντος [24].

25. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο εξέτασε κατά πόσον οι διεθνείς δεσμεύσεις τις οποίες είχαν αναλάβει τα καθών κράτη μέλη έθιγαν τους κοινούς κανόνες που είχαν εκδοθεί στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών και τους οποίους επικαλούνταν η Επιτροπή. Συναφώς, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι διατάξεις που θίγονταν ήταν μόνον οι διατάξεις του κανονισμού 2409/92 και του κανονισμού 2299/89 και ότι, από την έναρξη ισχύος των πράξεων αυτών, τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν πλέον να αναλαμβάνουν ή να διατηρούν σε ισχύ, παρά την αναδιαπραγμάτευση των επίμαχων συμφωνιών, διεθνείς δεσμεύσεις αφορώσες, αφενός, τους ναύλους και τα κόμιστρα που εφαρμόζουν οι αερομεταφορείς τρίτων χωρών στα ενδοκοινοτικά δρομολόγια και, αφετέρου, τα ΗΣΚ που προφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο έδαφος των εν λόγω κρατών [25].

26. Για τους λόγους αυτούς το Δικαστήριο απεφάνθη ότι, αναλαμβάνοντας ή διατηρώντας σε ισχύ τις εν λόγω διεθνείς δεσμεύσεις έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, η Δανία, η Σουηδία, η Φινλανδία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο, η Αυστρία και η Γερμανία παραβίασαν την εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας.

27. Όσον αφορά τη δεύτερη αιτίαση την οποία προέβαλε η Επιτροπή εναντίον όλων των καθών κρατών μελών σχετικά με τη φερόμενη παράβαση των διατάξεων που διέπουν το δικαίωμα εγκαταστάσεως, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι ρήτρες των επίμαχων συμφωνιών οι οποίες επέτρεπαν στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής να ανακαλούν, να αναστέλλουν ή να περιορίζουν τα δικαιώματα μεταφοράς στις περιπτώσεις στις οποίες οι αερομεταφορείς που ορίζουν τα καθών κράτη μέλη δεν ανήκουν στο κράτος μέλος αυτό ή σε υπηκόους του

23 — Σκέψεις 16 έως 18 και 22.

24 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 105 και 106.

25 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 114 έως 137. Όσον αφορά τον κανονισμό (ΕΟΚ) 95/93 του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 1993, σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες (ΕΕ L 14, σ. 1), ο οποίος εφαρμόζεται, υπό τον όρο της αμοιβαιότητας, στους αερομεταφορείς τρίτων χωρών, το Δικαστήριο έκρινε ότι, μολονότι μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού αυτού η Κοινότητα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη με τρίτες χώρες συμφωνιών που εμπίπτουν στον εν λόγω τομέα, εν προκειμένω η Επιτροπή δεν είχε συγκεκριμενοποιήσει τις διεθνείς δεσμεύσεις που ανελήφθησαν από τα οικεία κράτη μέλη και θα μπορούσαν να θίξουν τον εν λόγω κανονισμό.

αντιβαίνουν στο άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ, εφόσον δεν επιτρέπουν σε εγκατεστημένες στα εν λόγω κράτη μέλη αεροπορικές εταιρίες, οι οποίες ανήκουν και ελέγχονται ουσιαστικά από άλλο κράτος μέλος εκτός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως ή υπηκόους του, να τύχουν μεταχειρίσεως ημεδαπών στο κράτος μέλος υποδοχής [26].

28. Για τους λόγους αυτούς το Δικαστήριο απεφάνθη ότι, εισάγοντας στις επίμαχες συμφωνίες τις εν λόγω ρήτρες, τα οκτώ καθών κράτη μέλη παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπείχαν από το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ.

Γ — *Οι πρωτοβουλίες που ανέλαβε η Επιτροπή και το Συμβούλιο κατόπιν των αποφάσεων του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002*

29. Στις 19 Νοεμβρίου 2002 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση με θέμα τις συνέπειες των αποφάσεων της 5ης Νοεμβρίου 2002 για την ευρωπαϊκή πολιτική αεροπορικών μεταφορών [27]. Με την ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή προέβη στον απολογισμό των εξωτερικών σχέσεων της Κοινότητας στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, εξέθεσε τα συμπεράσματα τα οποία έπρεπε, κατά τη γνώμη της, να εξαχθούν από τις προαναφερθείσες αποφάσεις και παρουσίασε τις κατευθύνσεις και τις αρχές στις οποίες βασίζεται η εξωτερική πολιτική της Κοινότητας στον εν λόγω τομέα. Ειδικότερα, στο σημείο 38 της εν λόγω ανακοινώσεως, η Επιτροπή επεσήμανε:

«Στον βαθμό που οι υπόλοιπες διμερείς συμφωνίες αεροπορικών γραμμών καλύπτουν τα αυτά ζητήματα με τις επίμαχες συμφωνίες "ελεύθερης αεροπλοΐας", και αυτές επίσης δεν θα ευθυγραμμίζονται με την κοινοτική νομοθεσία. Αυτό δεν ισχύει μόνο για τις υπόλοιπες συμφωνίες με τις Ηνωμένες Πολιτείες, που δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο των διαδικασιών ενώπιον του Δικαστηρίου, αλλά και για όλες τις διμερείς συμφωνίες αεροπορικών γραμμών που περιλαμβάνουν παρόμοιες ρήτρες ιθαγένειας ή οι οποίες έχουν παραβιάσει την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας.»

30. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, παράλληλα με την ανακοίνωση της 19ης Νοεμβρίου 2002, η Επιτροπή απέστειλε σε όλα τα κράτη μέλη επιστολή με την οποία τα κάλεσε να ενεργοποιήσουν τις ρήτρες καταγγελίας που περιελάμβαναν οι συμφωνίες τις οποίες είχαν συνάψει με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Ανάλογη επιστολή απεστάλη στις Κάτω Χώρες στις 25 Νοεμβρίου 2002. Η Επιτροπή ζήτησε εκ νέου την

26 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 147 έως 156.

27 — COM(2002) 649 τελικό.

καταγγελία της συμφωνίας μεταξύ των Κάτω Χωρών και των Ηνωμένων Πολιτειών με δύο μεταγενέστερες επιστολές που απηύθυνε στην Ολλανδική Κυβέρνηση στις 30 Ιουλίου 2004 και στις 10 Μαρτίου 2005.

31. Στις 26 Φεβρουαρίου 2003 η Επιτροπή εξέδωσε νέα ανακοίνωση με θέμα τις σχέσεις μεταξύ της Κοινότητας και των τρίτων χωρών στον τομέα των αερομεταφορών [28], με την οποία επαναλάμβανε ότι είναι απαραίτητο «οι σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των Ηνωμένων Πολιτειών να συνάδουν με το κοινοτικό δίκαιο».

32. Προκειμένου να δοθεί συνέχεια στις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, κατά τη συνεδρίασή του στις 5 και 6 Ιουνίου 2003, το Συμβούλιο κατέληξε σε συμφωνία όσον αφορά την έγκριση μιας δέσμης μέτρων σχετικών με την κοινοτική εξωτερική πολιτική στον τομέα της αεροπλοΐας. Η δέσμη αυτή περιελάμβανε:

— απόφαση του Συμβουλίου με την οποία εξουσιοδοτήθηκε η Επιτροπή να αρχίσει διαπραγματεύσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών [29].

— απόφαση του Συμβουλίου με την οποία εξουσιοδοτήθηκε η Επιτροπή να αρχίσει διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες όσον αφορά την ιδιοκτησία και τον έλεγχο των αερομεταφορέων και άλλα ζητήματα αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας·

— μια «γενική προσέγγιση» σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη διαπραγμάτευση και την εφαρμογή συμφωνιών περί αεροπορικών μεταφορών μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών.

33. Το τελευταίο αυτό μέτρο υλοποιήθηκε με την έκδοση του κανονισμού (ΕΚ)

28 — COM(2003) 94 τελικό.

29 — Βάσει της εντολής που της ανέθεσε το Συμβούλιο, η Επιτροπή εγκαινίασε τον Ιούνιο του 2003 διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της, αφενός, και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, αφετέρου. Το κείμενο της συμφωνίας οριστικοποιήθηκε από την Επιτροπή στις 18 Νοεμβρίου 2005 και συζητήθηκε κατά τις συνόδους του Συμβουλίου της 5ης Δεκεμβρίου 2005, της 27ης Μαρτίου και της 6ης Ιουνίου 2006. Μολονότι εξέφρασε ομόφωνα ικανοποίηση για τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων τις οποίες διεξήγαγε η Επιτροπή τον Νοέμβριο του 2005, το Συμβούλιο έθεσε ως προϋπόθεση για τη σύναψη της συμφωνίας την τροποποίηση εκ μέρους των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής των κανόνων σχετικά με τον έλεγχο αμερικανικών αεροπορικών εταιρειών από αλλοδαπούς (βλ. http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/global_partners/us_en.htm).

847/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τη διαπραγμάτευση και εφαρμογή των συμφωνιών περί αεροπορικών μεταφορών μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών [30]. Μεταξύ των στόχων τους οποίους επιδιώκει ο εν λόγω κανονισμός περιλαμβάνονται, σύμφωνα με τη δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη, «ο συντονισμός των διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες με σκοπό τη σύναψη συμφωνιών περί αεροπορικών μεταφορών, η αναγκαιότητα διασφάλισης εναρμονισμένης προσέγγισης κατά την υλοποίηση και εφαρμογή των εν λόγω συμφωνιών καθώς και η εξακρίβωση της συμμόρφωσής τους προς το κοινοτικό δίκαιο». Προς τον σκοπό αυτό, ο κανονισμός προβλέπει διαδικασία συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, ενεργοποιείται όταν ένα κράτος μέλος αποφασίζει να αρχίσει διαπραγματεύσεις με τρίτη χώρα για τη σύναψη νέας συμφωνίας ή την τροποποίηση υφιστάμενης συμφωνίας περί αεροπορικών μεταφορών, των παραρτημάτων της ή άλλου σχετικού διμερούς ή πολυμερούς διακανονισμού, το αντικείμενο των οποίων εμπίπτει εν μέρει στην αρμοδιότητα της Κοινότητας. Επισημαίνεται ότι η δεύτερη και η τρίτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού υπενθυμίζουν τις αρχές που έθεσε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, ενώ στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται ότι «[η] διαδικασία συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής η οποία θεσπίζεται με τον παρόντα κανονισμό δεν θα πρέπει να θίγει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο».

30 — ΕΕ L 157, σ. 7.

## IV — Η διαδικασία πριν από την άσκηση της προσφυγής

34. Στις 19 Ιανουαρίου 1999 η Επιτροπή απηύθυνε στην Ολλανδική Κυβέρνηση έγγραφο οχλήσεως, με το οποίο προσήπτε στις Κάτω Χώρες παράβαση της αποκλειστικής αρμοδιότητας την οποία διαθέτει η Κοινότητα σύμφωνα με τις αρχές τις οποίες έχει θέσει το Δικαστήριο με τη γνωμοδότηση 1/76, παράβαση του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΚ σε συνδυασμό με τις διατάξεις παραγώγου δικαίου που περιέχονται στους κανονισμούς 2407/92, 2408/92, 2409/92 και 2299/89, καθώς και του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΚ. Οι παραβάσεις αυτές απέρρεαν, κατά την άποψη της Επιτροπής, από τη σύναψη το 1992 και τη μετέπειτα εφαρμογή συμφωνίας «ελεύθερης αεροπλοΐας» με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής.

35. Οι Κάτω Χώρες απάντησαν στο έγγραφο οχλήσεως την 1η Ιουνίου 1999 εκφράζοντας αμφιβολίες όσον αφορά τη νομιμότητα της αποφάσεως της Επιτροπής να κινήσει διαδικασία παραβάσεως για γεγονότα που απείχαν χρονικά διάστημα μεγαλύτερο της εξαετίας και ως προς τα οποία δεν είχε εκφραστεί καμία αντίρρηση μέχρι τότε, μολονότι το 1995 είχε κινηθεί διαδικασία για τη διαπίστωση παραβάσεως έναντι οκτώ άλλων κρατών μελών για ανάλογα πραγματικά περιστατικά. Οι Κάτω Χώρες αμφισβήτησαν επίσης την ορθότητα της αναλύσεως της Επιτροπής όσον αφορά την έκταση των

τροποποιήσεων που επήλθαν με το πρωτόκολλο του 1992, την ύπαρξη αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, τη φερόμενη παράβαση του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΚ, προβάλλοντας ότι οι επίμαχες τροποποιήσεις συμφωνήθηκαν πριν την έναρξη ισχύος των ρυθμιστικών πράξεων που περιλαμβάνονται στο τρίτο «πακέτο», καθώς και τη φερόμενη παράβαση του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΚ.

36. Κρίνοντας μη ικανοποιητική την απάντηση αυτή, η Επιτροπή απηύθυνε, στις 24 Οκτωβρίου 2000, αιτιολογημένη γνώμη στην οποία επαναλάμβανε τις αιτιάσεις τις οποίες είχε προβάλει κατά της Ολλανδικής Κυβερνήσεως με το έγγραφο της 19ης Ιανουαρίου 1999. Οι Κάτω Χώρες απέστειλαν τις παρατηρήσεις τους επί της αιτιολογημένης γνώμης στις 23 Φεβρουαρίου 2001, επιβεβαιώνοντας τη θέση που είχαν εκθέσει με την επιστολή της 1ης Ιουνίου 1999.

## V — Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

37. Στις 20 Ιανουαρίου 2004 η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή.

38. Με διάταξη της 6ης Ιουνίου 2005, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε στη Γαλλική Δημοκρατία να παρέμβει στη δίκη προς υποστήριξη των αιτημάτων των Κάτω Χωρών.

39. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι οι Κάτω Χώρες, συνάπτοντας ή διατηρώντας σε ισχύ, παρά την τροποποίηση της συμφωνίας περί αεροπορικών μεταφορών της 3ης Απριλίου 1957 μεταξύ των Κάτω Χωρών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, διεθνείς δεσμεύσεις

— οι οποίες αφορούν τους αεροπορικούς ναύλους και τα κόμιστρα που εφαρμόζουν σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια οι οριζόμενοι από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής μεταφορείς και τα ηλεκτρονικά συστήματα κρατήσεως θέσεων που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο ολλανδικό έδαφος·

— βάσει των οποίων αναγνωρίζεται στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής το δικαίωμα να ανακαλούν, να αναστέλλουν ή να περιορίζουν τα δικαιώματα μεταφοράς στις περιπτώσεις στις οποίες οι αερομεταφορείς που ορίζουν οι Κάτω Χώρες δεν ανήκουν στο κράτος μέλος αυτό ή σε υπηκόους του,

παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τα άρθρα 5 και 52 της Συνθήκης ΕΚ, καθώς και από τους κανονισμούς 2409/92 και 2299/89.

40. Οι Κάτω Χώρες ζητούν από το Δικαστήριο, κυρίως, να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη και, επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη.

41. Η Γαλλία ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή.

## VI — Νομική ανάλυση

### Α — *Επί του παραδεκτού*

#### 1. Επιχειρήματα των διαδίκων

42. Οι Κάτω Χώρες επισημαίνουν ότι μεταξύ της διαπραγματεύσεως των επίμαχων δεσμεύσεων και της κινήσεως της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ με την αποστολή του εγγράφου οχλήσεως έχουν παρέλθει περισσότερα από έξι έτη, ενώ μεταξύ της εκδόσεως της αιτιολογημένης γνώμης και της ασκήσεως της παρούσας προσφυγής έχουν παρέλθει περισσότερα από τέσσερα έτη. Παρατηρούν επίσης ότι, μολονότι η Επιτροπή είχε κινήσει διαδικασία παραβάσεως έναντι οκτώ άλλων κρατών μελών ήδη από το 1995, δεν λήφθηκε κανένα μέτρο έναντι των Κάτω Χωρών έως τον Ιανουάριο 1999, οπότε τους απεστάλη το έγγραφο οχλήσεως. Ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή έθεσε τις Κάτω Χώρες «σε τόσο δυσμενή θέση ώστε να χάσει το δικαίωμα να προσφύγει στο Δικαστήριο» ζητώντας να διαπιστωθούν οι παραβάσεις οι οποίες προβάλλονται με την παρούσα προσφυγή.

43. Οι Κάτω Χώρες υποστηρίζουν, πρώτον, ότι η παρατεταμένη αδράνεια της Επιτροπής, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι είχε κινηθεί διαδικασία παραβάσεως έναντι οκτώ άλλων κρατών μελών για τις συμφωνίες τις οποίες είχαν συνάψει, δημιούργησε στις ολλανδικές αρχές δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως προς τη νομιμότητα της θέσεως των Κάτω Χωρών, κάνοντάς τις να πιστεύουν ότι η Επιτροπή θεωρούσε τη θέση των Κάτω Χωρών διαφορετική από τη θέση των προαναφερθέντων κρατών. Η πεποίθηση αυτή ενισχύθηκε από το γεγονός ότι, μετά την έκδοση των αποφάσεων του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002, η Επιτροπή άφησε να παρέλθουν περισσότερα από δύο έτη πριν ασκήσει προσφυγή κατά των Κάτω Χωρών.

44. Οι Κάτω Χώρες επικαλούνται επίσης τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφε-

ρομένων επιχειρήσεων. Συναφώς, παρατηρούν ότι οι επίμαχες δεσμεύσεις επιτρέπουν στους ολλανδικούς αερομεταφορείς πρόσβαση στα δρομολόγια των Ηνωμένων Πολιτειών, η οποία δεν θα εξασφαλίζεται πλέον, αν οι Κάτω Χώρες αναγκαστούν, κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου, να τροποποιήσουν τις δεσμεύσεις αυτές. Στο επιχείρημα της Επιτροπής ότι η πρόσβαση αυτή θα εξασφαλίζεται και πάλι κατ' εφαρμογή της αρχής της αβρότητας, οι Κάτω Χώρες επισημαίνουν ότι η αρχή αυτή δεν αρκεί για να εξασφαλίσει την απαραίτητη σταθερότητα των αεροπορικών μεταφορών μεταξύ των δύο χωρών.

45. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει, εξάλλου, ότι οι επίμαχες δεσμεύσεις αποτελούν προϋπόθεση για την ευμενή μεταχείριση των ολλανδικών αερομεταφορέων εκ μέρους των αρχών των Ηνωμένων Πολιτειών σε θέματα αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, η οποία απετέλεσε μία από τις προϋποθέσεις για την υλοποίηση της συμμαχίας μεταξύ KLM και Northwest Airlines, την οποία ενέκρινε η Επιτροπή πριν από την έναρξη της προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασίας.

46. Οι Κάτω Χώρες υποστηρίζουν, δεύτερον, ότι η διακριτική εξουσία η οποία αναγνωρίζεται στην Επιτροπή δυνάμει των άρθρων 211 και 226 ΕΚ δεν την νομιμοποιεί να ενεργεί κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοικήσεως και της ασφάλειας δικαίου, καθώς και της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας την οποία προβλέπει το άρθρο 10 ΕΚ, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο με τη διάταξη Zwartveld κ.λπ. [31]. Σύμφωνα με τις αρχές αυτές, η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε τηρήσει εύλογη προθεσμία.

47. Τρίτον, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το απαράδεκτο της προσφυγής θεμελιώνεται επίσης αν ληφθεί υπόψη ότι η Επιτροπή δεν έλαβε κατ' ουδένα τρόπο υπόψη τις εξελίξεις που ακολούθησαν την έκδοση των αποφάσεων του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002, και ιδίως την εντολή η οποία δόθηκε στην Επιτροπή κατά την προαναφερθείσα σύνοδο του Συμβουλίου στις 5 και 6 Ιουνίου 2003 [32] να διαπραγματευθεί διεθνείς συμφωνίες στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών με τρίτες χώρες και με τις Ηνωμένες Πολιτείες, την έκδοση του κανονισμού 847/2004 και, γενικότερα, τον προσδιορισμό των κοινοτικών στόχων στον τομέα της αεροπλοΐας, στην επίτευξη των οποίων συμμετείχαν ενεργά οι Κάτω Χώρες.

48. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει, τέλος, ότι μια ενδεχόμενη απόφαση του Δικαστηρίου που θα αναγνωρίζει τις παραβάσεις τις οποίες επικαλείται η Επιτροπή θα θέσει τις Κάτω Χώρες σε εξαιρετικά δυσχερή θέση, αναγκάζοντάς τις να διαπραγματευθούν με τις Ηνωμένες Πολιτείες την αναθεώρηση της διμερούς συμφωνίας, παραβιάζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας και θέτοντας σε κίνδυνο τους στόχους των διαπραγματεύσεων που βρίσκονται σε εξέλιξη σε κοινοτικό επίπεδο. Απαντώντας στο

31 — Διάταξη της 13ης Ιουλίου 1990, 2/88 (Συλλογή 1990, σ. I-3365, σκέψη 17).

32 — Βλ. ανωτέρω σημείο 33.

επιχείρημα της Επιτροπής ότι, για να συμμορφωθούν με ενδεχόμενη απόφαση του Δικαστηρίου που θα δεχόταν την προσφυγή, θα αρκούσε να καταγγείλουν τη συμφωνία, οι Κάτω Χώρες υπογραμμίζουν ότι, εφόσον δεν υπάρχει συμφωνία σε κοινοτικό επίπεδο, η προσφυγή σε ένα τέτοιο μέτρο θα δημιουργούσε νομικό κενό το οποίο δεν μπορεί να γίνει ανεκτό και το οποίο θα ήταν επιζήμιο για τις εθνικές επιχειρήσεις του κλάδου.

49. Η Επιτροπή υποστηρίζει, πρώτον, ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, δεν υποχρεούται, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ, να τηρεί προκαθορισμένη προθεσμία και ότι η ενδεχομένως υπερβολική διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας μπορεί να καταστήσει την προσφυγή απαράδεκτη μόνον εφόσον προσβάλλει τα δικαιώματα άμυνας του κράτους μέλους. Εν προκειμένω οι Κάτω Χώρες δεν προέβαλαν κανένα επιχείρημα από το οποίο να μπορεί να αποδειχθεί ότι η διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας είχε κάποια επίπτωση στην εκ μέρους τους άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας.

50. Δεύτερον, στο υπόμνημα απαντήσεώς της η Επιτροπή επισημαίνει, καθαρά ενημερωτικά, ότι ο λόγος για τον οποίο το 1995 στράφηκε κατά οκτώ άλλων κρατών μελών και όχι κατά των Κάτω Χωρών έγκειται στο ότι την εποχή εκείνη θεωρούσε ως εμπόδιο το γεγονός ότι, αντιθέτως προς τις υπόλοιπες οκτώ περιπτώσεις, η επίμαχη συμφωνία είχε συναφθεί από τις Κάτω Χώρες μετά μεν την έκδοση των πράξεων που περιλαμβάνονται στο «τρίτο πακέτο», πριν όμως από την έναρξη ισχύος τους. Η Επιτροπή αναφέρει ότι αποφάσισε να λάβει μέτρα έναντι των Κάτω Χωρών μόνο μετά την έκδοση, στις 18 Δεκεμβρίου 1997, της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Inter-Environnement Wallonie [33]. Εξάλλου, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ανακάλυψε για πρώτη φορά στο στάδιο συντάξεως του υπομνήματος απαντήσεως ότι το Ολλανδικό Κοινοβούλιο είχε κυρώσει τη συμφωνία στις 26 Απριλίου 1993, δηλαδή μετά την έναρξη ισχύος του «τρίτου πακέτου».

51. Τρίτον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το γεγονός ότι κίνησε την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία αργότερα από ό,τι για τα υπόλοιπα οκτώ κράτη μέλη δεν κατέστησε κατ' ουδένα τρόπο δυσχερέστερη τη θέση των Κάτω Χωρών, οι οποίες διέθεταν, αντιθέτως, μεγαλύτερο χρονικό διάστημα για να συμμορφωθούν με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002. Αναφορικά με τον χρόνο που παρήλθε μεταξύ της αιτιολογημένης γνώμης και της ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγής, η Επιτροπή παρατηρεί ότι ανέμεινε την έκδοση των προαναφερθεισών αποφάσεων και τη διευκρίνηση της θέσεώς της κατόπιν των αποφάσεων αυτών με την ανακοίνωσή της της 19ης Νοεμβρίου 2002 και στη συνέχεια με τις επιστολές που απηύθυνε στην Ολλανδική Κυβέρνηση στις 25 Νοεμβρίου 2002, στις 30 Ιουλίου 2004 και στις 10

33 — Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-129/96 (Συλλογή 1997, σ. I-7411).

Μαρτίου 2005. Εξάλλου, με τις επιστολές αυτές, η Επιτροπή ζήτησε, όπως αναφέρει, από τις Κάτω Χώρες να συμμορφωθούν με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002 καταγγέλλοντας την επίμαχη συμφωνία, πράγμα που απέκλειε ενδεχόμενο αναδιαπραγματεύσεώς της. Σε περίπτωση όμως καταγγελίας, η συμφωνία θα συνέχιζε να εφαρμόζεται επί άλλα δύο έτη, ενώ ακόμα και αν δεν συνήπτετο συμφωνία σε κοινοτικό επίπεδο μέσα σε αυτό το χρονικό διάστημα, οι αεροπορικές μεταφορές με τις Ηνωμένες Πολιτείες θα συνέχιζαν να εκτελούνται με βάση την αρχή της αβρότητας.

2. Εκτίμηση

52. Η Ολλανδική Κυβέρνηση ζητεί να κηρυχθεί η προσφυγή απαράδεκτη επικαλούμενη παραβίαση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου λόγω της καθυστερήσεως με την οποία αποφάσισε να δράσει η Επιτροπή έναντι των Κάτω Χωρών ασκώντας τις αρμοδιότητες που της απονέμει το άρθρο 226 ΕΚ. Εξάλλου, ενεργώντας με τόση καθυστέρηση, η Επιτροπή παρέβη το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ το οποίο, σύμφωνα με την ερμηνεία στην οποία προέβη το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα διάταξη Zwartveld κ.λπ., επιβάλλει στα κοινοτικά όργανα να προσαρμόζουν τη δράση τους στις επιταγές της ειλικρινούς συνεργασίας με τα κράτη μέλη.

53. Οι Κάτω Χώρες προσάπτουν επίσης στην Επιτροπή την υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας πριν την άσκηση της προσφυγής. Κατά την άποψή τους, η Επιτροπή οφείλει, κατά την άσκηση των εξουσιών που της απονέμει το άρθρο 226 ΕΚ, να ενεργεί εντός εύλογης προθεσμίας. Η υποχρέωση αυτή αποτελεί άμεση συνέπεια της αρχής της ασφάλειας δικαίου, αλλά και κανόνα χρηστής διοικήσεως.

54. Κατ' αρχάς, φρονώ ότι τα επιχειρήματα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως δεν είναι καινοφανή. Πράγματι, όπως θα αναπτυχθεί στη συνέχεια, ήδη από τις πρώτες αποφάσεις που εκδόθηκαν επί προσφυγών λόγω παραβάσεως, το Δικαστήριο χρειάστηκε να εξετάσει αιτιάσεις καθών κρατών μελών που ζητούσαν να κριθούν απαράδεκτες οι προσφυγές της Επιτροπής και έβαλλαν, αφενός, κατά της καθυστερημένης παρεμβάσεως της Επιτροπής και, αφετέρου, κατά της υπερβολικής διάρκειας της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας.

55. Εντούτοις, η υπό κρίση υπόθεση χαρακτηρίζεται από πτυχές οι οποίες παρουσιάζουν μια κάποια ιδιομορφία, όπως για παράδειγμα το γεγονός ότι η Επιτροπή έλαβε μέτρα έναντι οκτώ άλλων κρατών μελών για ανάλογες παραβάσεις καθυστερώντας να αναλάβει δράση έναντι των Κάτω Χωρών, η παρεμβολή των σχετικών αποφάσεων του Δικαστηρίου με τις οποίες αναγνωρίστηκαν οι εν λόγω παραβάσεις, οι εξελίξεις που ακολούθησαν τις εν λόγω αποφάσεις, ο πολιτικά ευαίσθητος χαρακτήρας των διαδικασιών που κίνησε και έφερε εις πέρας η Επιτροπή, τέλος δε, πράγμα όχι λιγότερο σημαντικό, η σοβαρότητα των εμπλεκομένων οικονομικών συμφερόντων. Κατά τα λοιπά, η αδράνεια της Επιτροπής στην προκειμένη περίπτωση

ήταν πολύ πιο μακροχρόνια από ό,τι σε ανάλογες υποθέσεις τις οποίες έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο.

56. Κρίνω συνεπώς σκόπιμο, στο πλαίσιο των παρουσών, να σχολιάσω εκτενέστερα το κεντρικό ζήτημα το οποίο θέτει η Ολλανδική Κυβέρνηση στο πλαίσιο των αιτιάσεών της περί του απαραδέκτου, δηλαδή αν πρέπει να θεωρηθεί ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας παραβάσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 226 ΕΚ, υφίσταται υποχρέωση της Επιτροπής να ενεργεί εντός εύλογης προθεσμίας.

α) Ενδείξεις που προκύπτουν από την κοινοτική νομολογία περί τηρήσεως εύλογης προθεσμίας

57. Κατ' αρχάς θα πρέπει να αναφερθεί ότι υπάρχει πλούσια κοινοτική νομολογία σχετικά με την εφαρμογή της έννοιας της εύλογης προθεσμίας.

58. Για τους σκοπούς της παρούσας αναλύσεως αρκεί να αναφερθεί ότι η τήρηση εύλογης προθεσμίας έχει αναλυθεί από τον κοινοτικό δικαστή κυρίως ως κριτήριο βάσει του οποίου δέον να αξιολογείται η ενδεχόμενη παραβίαση ορισμένων γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, όπως για παράδειγμα η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, η αρχή της προστασίας των δικαιωμάτων άμυνας και το δικαίωμα για δίκαιη δίκη, αλλά και ως κριτήριο βάσει του οποίου δέον να αξιολογείται η συμβατότητα της δράσεως των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και οργανισμών προς τον κανόνα της χρηστής διοικήσεως. Το Πρωτοδικείο, από την απόφαση SCK και FNK κατά Επιτροπής[34] και το Δικαστήριο, με την πρόσφατη απόφαση Technische Unie κατά Επιτροπής[35], έχουν κρίνει ότι η τήρηση από την Επιτροπή εύλογης προθεσμίας στις διοικητικές διαδικασίες σχετικά με την πολιτική ανταγωνισμού αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου.

59. Ανεξαρτήτως της φύσεώς της ως γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου ή απλής συνιστώσας γενικών αρχών, η τήρηση εύλογης προθεσμίας επιβάλλεται στην κοινοτική διοίκηση ως κανόνας βάσει του οποίου αξιολογείται η νομιμότητα των ενεργειών της[36].

34 — Απόφαση του Πρωτοδικείου της 22ας Οκτωβρίου 1997, Τ-213/95 και Τ-18/96 (Συλλογή 1997, σ. II-1739, σκέψη 56).

35 — Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2006, C-113/04 P (δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 40).

36 — Βάσει του άρθρου 41, παράγραφος 1, του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, ο οποίος διακηρύχθηκε στη Νίκαια στις 7 Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ C 364, σ. 1), η υποχρέωση των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ενώσεως να ενεργούν εντός ευλόγου προθεσμίας αποτελεί μια από τις συνιστώσες του δικαιώματος χρηστής διοικήσεως.

60. Θα πρέπει να διευκρινιστεί επίσης ότι ο κανόνας αυτός δεν αποτελεί απλώς παράμετρο βάσει της οποίας αξιολογείται το εύλογο της διάρκειας μιας διοικητικής διαδικασίας, αλλά επιβάλλει γενικότερα στα όργανα ένα χρονικό όριο για την άσκηση των εξουσιών οι οποίες τους έχουν απονεμηθεί. Υπ' αυτή την έννοια, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα διευκρινίσει, όπως θα εκτεθεί λεπτομερέστερα στη συνέχεια, έστω και χωρίς να αναφέρεται ρητώς στην έννοια της εύλογης προθεσμίας, ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου απαγορεύει την επ' αόριστον καθυστέρηση της ασκήσεως των εξουσιών θεσμικού οργάνου.

61. Κατόπιν των προεκτεθέντων, θα εξετάσω κατά πόσον η τήρηση του κανόνα αυτού επιβάλλεται στην Επιτροπή και στο πλαίσιο της ασκήσεως των αρμοδιοτήτων που της απονέμει το άρθρο 226 ΕΚ.

β) Επί της υπάρξεως υποχρεώσεως της Επιτροπής να τηρεί εύλογη προθεσμία στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ

62. Πριν την εξέταση του θέματος αυτού, θα πρέπει να εξεταστεί η φύση της διαδικασίας παραβάσεως. Το χαρακτηριστικό γνώρισμα της διαδικασίας αυτής φαίνεται να έγκειται κυρίως στη διακριτική ευχέρεια που διαθέτει η Επιτροπή κατά την άσκηση των εξουσιών που της έχουν απονεμηθεί σχετικά.

63. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η Επιτροπή είναι η μόνη αρμόδια να αξιολογεί αν είναι σκόπιμο να κινήσει τη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κράτους μέλους και κατά ποιας πράξεως ή παραλείψεως καταλογιστέας στο οικείο κράτος μέλος πρέπει να κινηθεί η διαδικασία αυτή [37]. Αφής στιγμής κινηθεί η διαδικασία και εφόσον το οικείο κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί εντός της ταχθείσας προθεσμίας με τη θέση την οποία έχει εκφράσει η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη, και πάλι η Επιτροπή είναι η μόνη αρμόδια να αξιολογήσει αν είναι σκόπιμο να προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου με αίτημα να αναγνωριστεί η υποτιθέμενη παράβαση. Η διακριτική εξουσία την οποία διαθέτει η Επιτροπή αποκλείει, εξάλλου, κατά πάγια νομολογία, το δικαίωμα των ιδιωτών να απαιτήσουν από αυτή να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ [38]. Σεβόμενο αυτή τη διακριτική ευχέρεια, το Δικαστήριο, κατά την εκδίκαση προσφυγών βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, αποφεύγει κατά πάγια τακτική να αξιολογήσει τη σκοπιμότητα της σχετικής ενέργειας σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το καθού κράτους μέλος την αμφισβητεί [39].

64. Αποφαινόμενο επί της ουσίας αιτιάσεων που προέβαλλαν τα καθών κράτη μέλη όσον αφορά την καθυστερημένη ανάληψη δράσεως εκ μέρους της Επιτροπής ή την υπερβολική διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι η Επιτροπή διαθέτει

37 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψη 22).

38 — Βλ. αποφάσεις της 1ης Μαρτίου 1966, 48/65, Lütticke κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 243), και της 14ης Φεβρουαρίου 1989, 247/87, Star Fruit Company κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 291, σκέψεις 11 και 12).

39 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 9ης Ιουλίου 1970, 26/69, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 383, σκέψη 10).

διακριτική ευχέρεια και όσον αφορά την αξιολόγηση των χρονικών περιθωρίων εντός των οποίων ασκεί τις προνομίες που διαθέτει βάσει του άρθρου 226 ΕΚ.

65. Ήδη από τη δεκαετία του 1970, η νομολογία του Δικαστηρίου υπογραμμίζει τη διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτει η Επιτροπή όσον αφορά τη χρονική στιγμή που κρίνει πρόσφορη για να λάβει μέτρα εναντίον κράτους μέλους το οποίο υποτίθεται ότι διαπράττει παράβαση. Με την απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας[40], η οποία αφορούσε προσφυγή ασκηθείσα από την Επιτροπή κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας βάσει του άρθρου 141 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, το κείμενο του οποίου είναι ταυτόσημο με το κείμενο του άρθρου 226 ΕΚ, το Δικαστήριο, κρίνοντας επί της ουσίας ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής προβληθείσα από τη Γαλλική Κυβέρνηση, η οποία ισχυριζόταν ότι η Επιτροπή είχε ενεργήσει με καθυστέρηση, μολονότι γνώριζε από καιρό την προσαπτόμενη συμπεριφορά, αποφάνθηκε ότι η αγωγή του άρθρου 141 της Συνθήκης ΕΚΑΕ «δεν υπόκειται σε προκαθορισμένη προθεσμία, διότι αυτή η διαδικασία παρέχει, από τη φύση και τον σκοπό της, στην Επιτροπή την εξουσία να εκτιμήσει τα μέσα και τις προθεσμίες τις πιο ενδεδειγμένες για να θέσει τέρμα σε ενδεχόμενες παραβάσεις».

66. Η αρχή αυτή επιβεβαιώθηκε με μεταγενέστερες αποφάσεις αφορώσες το άρθρο 226 ΕΚ. Ειδικότερα, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου[41], η Επιτροπή προσήπτε στο Βασίλειο του Βελγίου παραβίαση των υποχρεώσεων που απέρρεαν από την έκτη οδηγία για την εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών περί φορολογίας των εσόδων. Το καθού κράτος μέλος είχε κοινοποιήσει στην Επιτροπή τις επίμαχες διατάξεις το 1977, σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας. Η Επιτροπή γνωστοποίησε για πρώτη φορά τις αντιρρήσεις της όσον αφορά τη συμβατότητα των διατάξεων αυτών με την οδηγία το 1979 και κίνησε τη διαδικασία παραβάσεως του άρθρου 226 ΕΚ το 1981. Κατά την εκδίκαση της προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, η Βελγική Κυβέρνηση προέβαλε ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής υποστηρίζοντας ότι η καθυστέρηση της Επιτροπής να αντιδράσει είχε δημιουργήσει κατάσταση ανασφάλειας δικαίου βλαπτική των συμφερόντων της, καθώς και ότι, εφόσον το άρθρο 27, παράγραφος 5, της έκτης οδηγίας δεν τάσσει προθεσμία για την προβολή αντιρρήσεων κατά νομοθεσίας κράτους μέλους που έχει κοινοποιηθεί επισήμως, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να τηρήσει εύλογη προθεσμία. Η καθής κυβέρνηση ζητούσε, μεταξύ άλλων, από το Δικαστήριο να εφαρμόσει στην υπό κρίση υπόθεση την αρχή που είχε θέσει με την απόφαση Lorenz[42] σε σχέση με τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 88, παράγραφος 3, ΕΚ). Το Δικαστήριο, αφού έκρινε τη νομολογία Lorenz αλυσιτελή, στο μέτρο κατά το οποίο αφορά «διαδικασία η οποία κατά ένα μέρος παρεκκλίνει ρητώς από τα προβλεπόμενα με το άρθρο [226 ΕΚ]», αποφάνθηκε ότι το τελευταίο αυτό άρθρο εφαρμόζεται «χωρίς η Επιτροπή να υποχρεούται να τηρεί συγκεκριμένη προθεσμία»[43].

40 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1971, 7/71 (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 1049).

41 — Απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, 324/82 (Συλλογή 1984, σ. 1861).

42 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1973, 120/73 (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 815).

43 — Σκέψη 12.

67. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών [44], η Ολλανδική Κυβέρνηση προέβαλλε κατά της Επιτροπής μια σειρά καθυστερήσεων κατά την προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία. Ειδικότερα, η καθής κυβέρνηση παρατήρησε ότι οι πρώτες αιτιάσεις που είχε διατυπώσει η Επιτροπή όσον αφορά τα επίδικα πραγματικά περιστατικά ανάγονταν στο 1984, ενώ η προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου ασκήθηκε μετά πέντε έτη. Η αμέλεια της Επιτροπής είχε προκαλέσει, κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, παραβίαση των δικαιωμάτων άμυνας και οικονομικές επιπτώσεις που δεν μπορούσαν να γίνουν ανεκτές. Αφού υπενθύμισε την παρατεθείσα στην προηγούμενη παράγραφο απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι «οι διατάξεις του άρθρου [226 ΕΚ] [...] εφαρμόζονται χωρίς να υποχρεούται η Επιτροπή να τηρήσει προκαθορισμένη προθεσμία» [45].

68. Τούτου λεχθέντος, ανακύπτει το ερώτημα μήπως η διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτει η Επιτροπή στο πλαίσιο του άρθρου 226 ΕΚ, αφενός, και η ανυπαρξία προκαθορισμένων προθεσμιών εντός των οποίων να υποχρεούται να ενεργήσει η Επιτροπή, αφετέρου, καθιστούν πράγματι αδύνατη την ύπαρξη υποχρεώσεως της Επιτροπής να τηρεί εύλογη προθεσμία και κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τις οποίες της απονέμει το εν λόγω άρθρο.

69. Όσον αφορά, πρώτον, τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτει η Επιτροπή, επισημαίνω κατ' αρχάς ότι η αναγνώριση ότι η Επιτροπή διαθέτει ένα λιγότερο ή περισσότερο ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στο πλαίσιο διαδικασιών εκτός της διαδικασίας παραβάσεως δεν έχει εμποδίσει τον κοινοτικό δικαστή να κρίνει ότι η Επιτροπή υποχρεούται εν πάση περιπτώσει να ενεργεί εντός εύλογης προθεσμίας σύμφωνα με τον κανόνα της χρηστής διοικήσεως [46] ή ακόμα και να επιβεβαιώσει ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου αντιτίθεται στη δυνατότητα της Επιτροπής να καθυστερεί επ' αόριστον την άσκηση των εξουσιών της [47].

70. Ασφαλώς, η διαδικασία παραβάσεως του άρθρου 226 ΕΚ παρουσιάζει αναμφίβολα μια ιδιομορφία. Αποσκοπεί στην αντικειμενική διαπίστωση της παραβάσεως κράτους μέλους προκειμένου να τεθεί τέλος σε αυτήν και δεν έχει χαρακτήρα επιβολής κυρώσεων [48]. Εξάλλου, λόγω ακριβώς των σκοπών τους οποίους επιδιώκει και των πτυχών, ακόμα και πολιτικού χαρακτήρα, που ενδέχεται να ανακύψουν σε κάθε φάση της, πρόκειται για μέσο στο οποίο είναι σκόπιμο να αναγνωριστεί μια κάποια ευελιξία.

44 — Απόφαση της 16ης Μαΐου 1991, C-96/89 (Συλλογή 1991, σ. I-2461).

45 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 39, σκέψη 15.

46 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Μαρτίου 1997, C-282/95 P, Guérin automobiles κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I-1503, σκέψη 37)· απόφαση του Πρωτοδικείου της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, T-127/98, UPS Europe κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. II-2633, σκέψη 37), όσον αφορά την εξέταση καταγγελιών για παραβάσεις των κανόνων περί ανταγωνισμού, και απόφαση του Πρωτοδικείου της 3ης Ιουνίου 1999, T-17/96, TF1 κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. II-3757), όσον αφορά την εξέταση καταγγελιών για παραβάσεις των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων.

47 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 14 Ιουλίου 1972, 52/69, Geigy κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 189, σκέψη 21), και της 24ης Σεπτεμβρίου 2002, C-74/00 και C-75/00, Falck και Acciaierie di Bolzano κατά Επιτροπής (Συλλογή 2002, σ. I-7869, σκέψεις 140 και 141)· προπαρατεθείσα απόφαση SCK και FNK κατά Επιτροπής, σκέψη 55.

48 — Διαφορετικά θα μπορούσε ίσως να χαρακτηριστεί η διαδικασία του άρθρου 228 ΕΚ, η οποία όμως δεν αφορά την υπό κρίση υπόθεση.

71. Κρίνω εντούτοις ότι ούτε οι διαπιστώσεις αυτές αλλά ούτε και η ευρεία διακριτική ευχέρεια που αναγνωρίζεται στην Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ αποκλείουν τη δυνατότητα ελέγχου του τρόπου ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τις οποίες απονέμει στο εν λόγω όργανο το συγκεκριμένο άρθρο, ιδίως δε, για να περιοριστώ στην προβληματική την οποία θέτει η υπό κρίση υπόθεση, σε σχέση με τα χρονικά όρια της παρεμβάσεώς της [49].

72. Δεύτερον, φρονώ ότι ακόμα και η διαπίστωση ότι το άρθρο 226 ΕΚ δεν τάσσει προκαθορισμένες προθεσμίες για τα διάφορα στάδια της διαδικασίας δεν αποτελεί εμπόδιο στην αναγνώριση της κατ' αρχήν υποχρεώσεως της Επιτροπής να ενεργεί τηρώντας εύλογη προθεσμία κατά την άσκηση των εξουσιών που της απονέμει το εν λόγω άρθρο.

73. Συναφώς, θα πρέπει να επισημανθεί, πρώτον, ότι η αναγνώριση της υπάρξεως μιας τέτοιας υποχρεώσεως δεν επηρεάζει το ζήτημα των συνεπειών τις οποίες έχει η ενδεχόμενη παραβίασή της, στο οποίο θα αναφερθώ κατωτέρω. Στο παρόν στάδιο αρκεί να επισημανθεί ότι η μη τήρηση εύλογης προθεσμίας δεν έχει αναγκαστικά τις ίδιες συνέπειες με τη μη τήρηση προθεσμίας παραγραφής ή αποσβεστικής προθεσμίας.

74. Θα πρέπει να επισημανθεί εξάλλου ότι, αν και το άρθρο 226 ΕΚ δεν προβλέπει ρητώς προθεσμία για τη διεξαγωγή της διαδικασίας παραβάσεως, από τη νομολογία προκύπτει ότι η Επιτροπή οφείλει να εφαρμόζει κριτήρια υπαγορευόμενα από τη λογική κατά τον καθορισμό της προθεσμίας εντός της οποίας το οικείο κράτος μέλος υποχρεούται να απαντήσει στο έγγραφο οχλήσεως ή να συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη και να χορηγεί, εάν συντρέχει λόγος, στο κράτος μέλος εύλογη προθεσμία για να προετοιμάσει την άμυνά του [50]. Οι υποχρεώσεις αυτές δικαιολογούνται σαφώς, αφενός, από τον στόχο τον

49 — Συναφώς υπενθυμίζεται ότι, όπως έχει επισημανθεί, οι αρμοδιότητες τις οποίες απονέμει στην Επιτροπή το άρθρο 226 ΕΚ βρίσκονται σε οργανική σχέση με τον θεμελιώδη ρόλο του θεματοφύλακα της Συνθήκης τον οποίον της αναγνωρίζει το άρθρο 211 ΕΚ και ότι συνεπώς, μολονότι η Επιτροπή διαθέτει μια κάποια διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον χρόνο και τις προϋποθέσεις διεξαγωγής των διαφόρων φάσεων της διαδικασίας, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι υπέχει κατ' αρχήν υποχρέωση διώξεως. Με αυτή την έννοια, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Trabucchi στην υπόθεση 2/73, Geddo (Racc. 1973, σ. 685) και, πιο πρόσφατα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Alber στις υποθέσεις C-260/98, Επιτροπή κατά Ελλάδας (απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, Συλλογή 2000, σ. I-6537, σημείο 72), και C-358/97, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, Συλλογή 2000, σ. I-6301, σημείο 82).
Εξάλλου, με την πάροδο των ετών, η υιοθέτηση εκ μέρους της Επιτροπής εσωτερικών διαδικασιών διερευνήσεως των υποθέσεων παραβάσεων επέτρεψε να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη διαφάνεια της λειτουργίας της. Το 2001, υπό την πίεση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, η Επιτροπή δεσμεύθηκε να δημοσιεύσει κωδικοποίηση των εσωτερικών διαδικαστικών κανόνων που εφαρμόζονται στις σχέσεις με τον καταγγέλλοντα στο πλαίσιο της διαδικασίας περί διαπιστώσεως παραβάσεως. Οι κανόνες αυτοί περιέχονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή όσον αφορά τις σχέσεις με τον καταγγέλλοντα στον τομέα των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου (ΕΕ 2002, C 166, σ. 3). Υπάρχει συνεπώς μια τάση η διαδικασία παραβάσεως να αποκτήσει σταδιακά λιγότερο πολιτικό και περισσότερο διαδικαστικό χαρακτήρα, έστω και μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή κινεί τη διαδικασία κατόπιν καταγγελίας ιδιώτη. Πρέπει τέλος να επισημανθεί ότι ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει ασκήσει με διάφορες ευκαιρίες έλεγχο επί της λυσιτέλειας των αιτιολογιών τις οποίες επικαλείται η Επιτροπή προκειμένου να θέσει μια καταγγελία στο αρχείο (βλ., για παράδειγμα, απόφαση 995/98/ΟΥ).

50 — Αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 293/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. 305, σκέψη 14)· της 2ας Ιουλίου 1996, C-473/93, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1996, σ. I-3207, σκέψη 20)· της 28ης Οκτωβρίου 1999, C-328/96, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 1999, σ. I-7479, σκέψεις 34 και 51), και της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-1/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-9989, σκέψεις 64 και 65).

οποίο επιδιώκει η διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως, δηλαδή την παύση της διαπιστωθείσας παραβάσεως, και, αφετέρου, από την απαίτηση να επιτραπεί στο οικείο κράτος μέλος να ασκήσει λυσιτελώς το δικαίωμα άμυνάς του. Με τον ίδιο σκοπό προστασίας των δικαιωμάτων άμυνας το Δικαστήριο, όπως αναφέρεται στη συνέχεια, επιφυλάχθηκε του δικαιώματός του να επικρίνει την υπερβολική διάρκεια της προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασίας.

75. Τέλος, διευκρινίζεται ότι, αν και ο κοινοτικός δικαστής έχει κατ' αρχήν αποκλείσει τη δυνατότητα εισαγωγής προθεσμιών παραγραφής διά της νομολογίας βάσει της παραδοχής ότι «η προθεσμία παραγραφής, προκειμένου να εκπληρώσει τη λειτουργία της, πρέπει να έχει ορισθεί εκ των προτέρων» και ότι «ο καθορισμός της προθεσμίας αυτής και των λεπτομερειών εφαρμογής της εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του κοινοτικού νομοθέτη» [51], η ανυπαρξία νομοθετικώς προβλεπόμενης προθεσμίας παραγραφής δεν εμπόδισε το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο να βασιστούν στην αρχή της ασφάλειας δικαίου προκειμένου να διακηρύξουν την υποχρέωση της Επιτροπής να ενεργεί εντός εύλογης προθεσμίας, με άλλα λόγια να μην καθυστερεί επ' αόριστον την άσκηση των εξουσιών της [52].

76. Βάσει των προεκτεθέντων, φρονώ ότι τα ειδικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ δεν απαγορεύουν να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή υποχρεούται, και στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, να προσαρμόζει τη δράση της στην αρχή της τηρήσεως εύλογης προθεσμίας.

77. Θα πρέπει να επισημανθεί εξάλλου ότι και η νομολογία του Δικαστηρίου που παρατίθεται στα σημεία 65 έως 67 των παρουσών προτάσεων, μολονότι επιβεβαιώνει τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής, αφήνει να διαφανεί η απαίτηση ασκήσεως ελέγχου, έστω και περιορισμένου, επί του τρόπου ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει η Επιτροπή στο πλαίσιο των διαδικασιών παραβάσεως, και μάλιστα σε σχέση με τον καθορισμό χρονικών ορίων για την άσκηση των εξουσιών αυτών.

78. Έτσι, για παράδειγμα, στην προπαρατεθείσα στο σημείο 65 απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, απαντώντας στην αιτίαση της καθής Γαλλικής Κυβερνήσεως, η οποία προσήπτε στην Επιτροπή ότι κίνησε με καθυστέρηση τη διαδικασία του άρθρου 141 της Συνθήκης ΕΚΑΕ μολονότι γνώριζε την υποτιθέμενη παράβαση από το 1965, το Δικαστήριο, αφού διευκρίνισε ότι η Επιτροπή δεν υποχρεούτο βάσει του εν λόγω άρθρου να ενεργήσει εντός προκαθορισμένης προθεσμίας, επεσήμανε εντούτοις ότι η επίμαχη παράβαση αποκαλύφθηκε ολοσχερώς μόνο το 1968, δηλαδή σε πλέον πρόσφατο χρονικό σημείο, ενώ η Επιτροπή είχε προβεί σε ορισμένες προπαρασκευαστικές ενέργειες για την επίσημη κίνηση της διαδικασίας ήδη από το 1969 [53].

51 — Βλ. προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 47 αποφάσεις Geigy κατά Επιτροπής, σκέψη 21, και Falck και Acciaierie di Bolzano κατά Επιτροπής, σκέψη 139.

52 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις Lorenz, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 42, σκέψη 4, Geigy κατά Επιτροπής, και Falck και Acciaierie di Bolzano κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 47, σκέψεις 21 και 140 αντιστοίχως, και αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 13ης Μαρτίου 1990, T-34/89 και T-67/89, Costacurta κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. II-93, σκέψη 48), και της 10ης Φεβρουαρίου 1994, T-107/92, White κατά Επιτροπής (Συλλογή Υπ.Υπ. 1994, σ. I-A-41, σκέψη 46).

53 — Σκέψεις 7 και 8 της αποφάσεως.

79. Η δυνατότητα ελέγχου επί της ασκήσεως της διακριτικής εξουσίας της Επιτροπής αναγνωρίστηκε ρητώς από τον γενικό εισαγγελέα Roemer [54], ο οποίος, με τις προτάσεις του στην προπαρατεθείσα υπόθεση, επεσήμανε ότι, στην υπόθεση εκείνη, διάφορες σκέψεις είχαν οδηγήσει την Επιτροπή να μην κινήσει νωρίτερα τη διαδικασία παραβάσεως και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, υπό το πρίσμα των συγκεκριμένων περιστάσεων, έπρεπε να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή είχε «ασκήσει ορθώς τις αρμοδιότητές της» και να απορριφθεί η θέση ότι η κίνηση της διαδικασίας είχε χαρακτηριστεί από «παράνομη καθυστέρηση» [55].

80. Η απαίτηση να αιτιολογηθεί στη συγκεκριμένη περίπτωση, και πέραν των διακηρύξεων αρχής, ο χρόνος αναλήψεως δράσεως από την Επιτροπή διαφαίνεται καθαρότερα στις αποφάσεις Επιτροπή κατά Βελγίου, προπαρατεθείσα στο σημείο 66, και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, προπαρατεθείσα στο σημείο 67.

81. Στην πρώτη υπόθεση, αφού απέρριψε το επιχείρημα της Βελγικής Κυβερνήσεως ότι η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να τηρήσει στην περίπτωση εκείνη εύλογη προθεσμία και επιβεβαίωσε τη διακριτική της ευχέρεια να αποφασίζει πότε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «χρησιμοποιώντας τη διακριτική εξουσία που της απονέμει το άρθρο [226 ΕΚ], [η Επιτροπή] έκρινε ότι όφειλε να καθυστερήσει την εξέταση της συμβατότητας των περί ων ο λόγος βελγικών μέτρων προς το κοινοτικό δίκαιο μέχρις ότου η οδηγία τεθεί σε εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη» και ότι, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, «η Επιτροπή δεν άσκησε την εν λόγω διακριτική εξουσία κατά τρόπο που να αντιβαίνει στη Συνθήκη».

82. Με τη δεύτερη απόφαση, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, στο μέτρο κατά το οποίο «η Επιτροπή είχε αποφασίσει να αναμείνει την απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιανουαρίου 1987, Krohn, αλλά και τις αντιδράσεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως στην απόφαση αυτή, πριν καταθέσει την παρούσα προσφυγή», δεν είχε «ασκήσει τη διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτει δυνάμει του άρθρου [226 ΕΚ] κατά τρόπο που να αντιβαίνει στη Συνθήκη» [56].

83. Υπογραμμίζεται τέλος ότι, αναφερόμενο ακριβώς στη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η υπερβολική διάρκειά της μπορεί να αποτελέσει πλημμέλεια η οποία καθιστά απαράδεκτη προσφυγή κατά

54 — Αφού χαρακτήρισε τη διαδικασία παραβάσεως του άρθρου 141 της Συνθήκης ΕΚΑΕ ως την «ultima ratio» την οποία διαθέτει η Επιτροπή προκειμένου να θέσει τέλος σε συμπεριφορά κράτους μέλους αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, ο γενικός εισαγγελέας Roemer παρατήρησε ότι η ανάγκη να διαφυλαχθεί η αποτελεσματικότητα της σχετικής διαδικασίας, αλλά και το γεγονός ότι η προσφυγή σε αυτή θέτει αναγκαστικά υπό αμφισβήτηση το κύρος του οικείου κράτους μέλους, παρά τον αντικειμενικό χαρακτήρα της διαπιστώσεως της παραβάσεως, συνηγορούν υπέρ του αποκλεισμού οποιουδήποτε αυτοματισμού και υπέρ της αναγνωρίσεως διακριτικής εξουσίας της Επιτροπής όσον αφορά τόσο τη σκοπιμότητα λήψεως μέτρων έναντι του κράτους μέσω της διαδικασίας παραβάσεως όσο και τον χρόνο κατά τον οποίο δέον να κινηθεί η διαδικασία.

55 — Ανεπίσημη μετάφραση του γερμανικού πρωτοτύπου των προτάσεων. Ο γενικός εισαγγελέας Roemer ανέφερε, μεταξύ άλλων, τη βούληση να ευνοηθεί σε πρώτη φάση η εξεύρεση λύσεως μέσω διαπραγματεύσεων, τις αρχικά περιορισμένες συνέπειες της παραβάσεως, την απαίτηση να μην επιδεινωθεί, με την κίνηση της διαδικασίας, η κρίση την οποία αντιμετώπισε η Κοινότητα το 1965, τέλος δε το γεγονός ότι επρόκειτο να θεσπιστούν νέες διατάξεις στον οικείο τομέα.

56 — Σκέψη 15.

παραβάσεως, διευκρινίζοντας εντούτοις ότι «το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η συμπεριφορά της Επιτροπής κατέστησε δυσχερή την αντίκρουση των επιχειρημάτων [τα οποία προέβαλε κατά του καθού κράτους μέλους], προσβάλλοντας έτσι τα δικαιώματα άμυνας» [57].

84. Στο σημείο αυτό δέον να διευκρινιστεί ότι, όπως προκύπτει ήδη από το σύνολο των προεκτεθέντων, η τήρηση εύλογης προθεσμίας δεν επιβάλλεται απλώς ως παράμετρος νομιμότητας της διάρκειας της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 226 ΕΚ, αλλά και ως φραγμός στην καθυστερημένη άσκηση των εξουσιών τις οποίες απονέμει στην Επιτροπή η εν λόγω διάταξη. Με άλλα λόγια, η υποχρέωση την οποία υπέχει η Επιτροπή να τηρεί εύλογη προθεσμία σημαίνει, αφενός, ότι δεν δύναται να καθυστερεί επ' αόριστον την άσκηση των εξουσιών τις οποίες της απονέμει το άρθρο 226 ΕΚ από τη στιγμή κατά την οποία έλαβε γνώση της υποτιθέμενης παραβάσεως και, αφετέρου, ότι, αφής στιγμής κινήσει την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία δυνάμει της εν λόγω διατάξεως, οφείλει να προσαρμόζει τη διάρκειά της προς κριτήρια υπαγορευόμενα από τη λογική.

85. Είναι σαφές ότι η αξιολόγηση in concreto του εύλογου χαρακτήρα της προθεσμίας διαφέρει ανάλογα με το αν αφορά την περίοδο που προηγείται της κινήσεως της διαδικασίας με την αποστολή του εγγράφου οχλήσεως ή τη διάρκεια της ίδιας της διαδικασίας.

86. Στην πρώτη περίπτωση, δέον να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι η Επιτροπή κανονικά πραγματοποιεί άτυπες επαφές με το οικείο κράτος μέλος προκειμένου να λάβει τις απαραίτητες πληροφορίες και να διευκρινίσει την πραγματική και νομική κατάσταση, καθώς και να σχηματίσει μια πρώτη ιδέα όσον αφορά την πραγματική ύπαρξη και την έκταση της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου και τα μέτρα τα οποία θα πρέπει να ληφθούν προκειμένου να παύσει η παράβαση, συμπεριλαμβανομένης, ενδεχομένως, της κινήσεως επίσημης διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 226 ΕΚ. Κατ' αυτή την πρώτη φάση, σε σχέση με την οποία δέον να ληφθεί υπόψη η ευρεία διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτει η Επιτροπή κατά την άσκηση των εξουσιών που της απονέμουν τα άρθρα 211 και 226 ΕΚ, η Επιτροπή πρέπει να διαθέτει επαρκή χρόνο προκειμένου να εξετάσει τη δυνατότητα εξευρέσεως λύσεως μέσω διαπραγματεύσεων και να διεξαγάγει τις απαραίτητες διαπραγματεύσεις με το οικείο κράτος μέλος με σκοπό την αναζήτηση μιας τέτοιας λύσεως. Επίσης, η Επιτροπή πρέπει να δύναται να ενεργεί ακολουθώντας μια σειρά προτεραιότητας η οποία να λαμβάνει υπόψη τη φύση και τη σοβαρότητα των παραβάσεων, καθώς και το σύνολο των επιπτώσεων τις οποίες έχουν. Υπό το πρίσμα των εν λόγω στόχων, δικαιολογείται η εφαρμογή ευέλικτων παραμέτρων κρίσεως για την αξιολόγηση του εύλογου χαρακτήρα της διάρκειας της εν λόγω περιόδου.

87. Κατά τον χρόνο ενάρξεως της διαδικασίας με την αποστολή του εγγράφου οχλή-

57 — Βλ. αποφάσεις της 12ης Μαΐου 2005, C-287/03, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2005, σ. I-3761, σκέψη 14), και της 8ης Δεκεμβρίου 2005, C-33/04, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 2005, σ. I-10629, σκέψη 76). Με ανάλογη διατύπωση, βλ. απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999, C-207/97, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1999, σ. I-275, σκέψη 25).

σεως, αντιθέτως, η Επιτροπή διαθέτει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες προκειμένου να αξιολογήσει τη συμπεριφορά του οικείου κράτους μέλους. Η απόφαση να αποσταλεί στο οικείο κράτος μέλος έγγραφο οχλήσεως προϋποθέτει ότι η Επιτροπή έχει χαρακτηρίσει τη συμπεριφορά του παράβαση και ότι κρίνει σκόπιμο, προκειμένου να θέσει τέλος σε αυτήν, να προσφύγει στον μηχανισμό που προβλέπει το άρθρο 226 ΕΚ. Συνεπώς, οι παράμετροι κρίσεως βάσει των οποίων θα πρέπει να αξιολογηθεί το εύλογο της προθεσμίας εντός της οποίας λαμβάνουν χώρα οι διάφορες πράξεις οι οποίες συναποτελούν τη διαδικασία μέχρι, ενδεχομένως, τη λήψη της αποφάσεως προσφυγής στο Δικαστήριο δέον να είναι αυστηρότερες.

88. Αφής στιγμής επιβεβαιώνεται η υποχρέωση της Επιτροπής να τηρεί και στο πλαίσιο των διαδικασιών παραβάσεως εύλογη προθεσμία, νοούμενη είτε ως περιορισμός της καθυστερημένης ασκήσεως των εξουσιών που διαθέτει στο πλαίσιο αυτό είτε ως παράμετρος για την αξιολόγηση της νομιμότητας της διάρκειας της διαδικασίας, τίθεται το ερώτημα ποιες συνέπειες έχει η ενδεχόμενη παράβαση της υποχρεώσεως αυτής.

γ) Επί των επιπτώσεων της μη τηρήσεως εύλογης προθεσμίας στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ

89. Δεδομένου ότι το άρθρο 226 ΕΚ προβλέπει ένα μέσο άμεσης δικαστικής διαπιστώσεως της υπάρξεως παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, φρονώ ότι πρέπει να αποκλειστεί κατ' αρχήν το ενδεχόμενο η αδικαιολόγητη καθυστέρηση της Επιτροπής να κινήσει τη διαδικασία από τη στιγμή κατά την οποία λαμβάνει γνώση της υποτιθέμενης παραβάσεως ή η αδικαιολόγητα μεγάλη διάρκεια της διαδικασίας αυτής μετά την έναρξή της να οδηγεί σε απώλεια του δικαιώματος της Επιτροπής να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου προκειμένου να διαπιστωθεί η παράβαση [58].

90. Εντούτοις, μια τέτοια συνέπεια δεν μπορεί να αποκλειστεί a priori, εφόσον η καθυστερημένη παρέμβαση της Επιτροπής ή η υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας έθιξαν κατά τρόπο ανεπανόρθωτο την άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας του οικείου κράτους μέλους. Το συμπέρασμα αυτό φρονώ ότι απορρέει λογικά από τη διαπίστωση της πιθανής σχέσεως μεταξύ του χρόνου παρεμβάσεως της Επιτροπής και της ασκήσεως των δικαιωμάτων άμυνας, καθώς και από τη νομολογία η οποία, βασιζόμενη στη διαπίστωση αυτή, κρίνει απαράδεκτη την προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ στην περίπτωση κατά την οποία η υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας έθιξε την άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας του καθού κράτους μέλους [59]. Εφόσον η κίνηση νέας διαδικασίας δεν αίρει τυχόν προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, η Επιτροπή θα απολέσει εκ των πραγμάτων το δικαίωμα να προσφύγει στο Δικαστήριο για να ζητήσει τη διαπίστωση της παραβάσεως.

58 — Διαφορετικό συμπέρασμα μπορεί ίσως να εξαχθεί όσον αφορά τη διαδικασία του άρθρου 228 ΕΚ.

59 — Βλ. ανωτέρω το σημείο 83.

91. Ο καταρχήν αποκλεισμός αποσβεστικών συνεπειών επί των εξουσιών της Επιτροπής σε περίπτωση καθυστερημένης παρεμβάσεώς της ή υπερβολικής διάρκειας της διαδικασίας παρίσταται πολύ περισσότερο δικαιολογημένος στις περιπτώσεις στις οποίες θεωρείται ότι η ένδικη φάση της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ έχει απλώς αναγνωριστικό χαρακτήρα.

92. Θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, αν και στο πλαίσιο μιας τέτοιας αγωγής το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να διατάξει το μη συμμορφούμενο κράτος μέλος να θέσει τέλος στην παράβαση, εντούτοις το κράτος μέλος υποχρεούται να δώσει συνέχεια στην αναγνωριστική απόφαση του Δικαστηρίου λαμβάνοντας όλα τα απαραίτητα μέτρα για την παύση της παραβάσεως και την επαναφορά σε μια κατάσταση σύμφωνη προς τους παραβιασθέντες κανόνες του κοινοτικού δικαίου.

93. Βέβαια, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η πάροδος του χρόνου σε συνδυασμό με την αδράνεια της Επιτροπής να επιφέρει περιορισμό της εξουσίας της να αναγκάσει το οικείο κράτος μέλος να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την παύση της παραβάσεως, μολονότι κατ' αρχήν δεν επηρεάζει την εξουσία προσφυγής στο Δικαστήριο προς τον σκοπό της διαπιστώσεως της παραβάσεως.

94. Μια τέτοια περίπτωση αφορούσε η απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας[60]. Η Επιτροπή είχε κινήσει κατά της Ιρλανδίας δύο διαφορετικές διαδικασίες παραβάσεως που είχαν ως αντικείμενο, αφενός, την παράβαση των διατάξεων της έκτης οδηγίας για τον φόρο προστιθέμενης αξίας, λόγω του ότι δεν είχε υπαγάγει στον ΦΠΑ τα τέλη διοδίων που εισέπραττε για τη χρησιμοποίηση οδών και γεφυρών και, αφετέρου, την παραβίαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κανονιστική ρύθμιση σχετικά με το σύστημα ίδιων πόρων της Κοινότητας, διότι δεν είχε θέσει στη διάθεση της Επιτροπής, ως ίδιους πόρους προερχομένους από τον φόρο προστιθέμενης αξίας, τα έσοδα που αντιστοιχούσαν στον φόρο που θα έπρεπε να είχε επιβάλει επί των εν λόγω τελών διοδίων, πλέον τόκων υπερημερίας.

95. Αφού διαπίστωσε ότι η μη υπαγωγή των επίδικων τελών διοδίων στον φόρο αποτελούσε παράβαση των διατάξεων περί φόρου προστιθέμενης αξίας, το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα αν η παρατεταμένη αδράνεια της Επιτροπής (περισσότερα από επτά έτη μεταξύ της κοινοποιήσεως της αιτιολογημένης γνώμης και της ασκήσεως της προσφυγής) είχε επιπτώσεις ως προς την έκταση της υποχρεώσεως της Ιρλανδίας να καταβάλει a posteriori τα ποσά που όφειλε δυνάμει της κανονιστικής ρυθμίσεως σχετικά με τους ίδιους πόρους των Κοινοτήτων. Με τη σκέψη 71 της αποφάσεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι «παρά το ότι ούτε η έκτη οδηγία ούτε η κανονιστική ρύθμιση σχετικά με τους ιδίους πόρους των Κοινοτήτων προβλέπουν προθεσμία παραγραφής αφορώσα την είσπραξη του ΦΠΑ, η θεμελιώδης επιταγή της ασφαλείας δικαίου αντιτίθεται, πάντως, στη δυνατότητα της Επιτροπής να καθυστερεί, στο πλαίσιο διαδικασίας αναγνωρίσεως παραβάσεως σκοπούσας στην a posteriori είσπραξη ιδίων πόρων, επ' αόριστον τη λήψη της αποφάσεως περί κινήσεως της ένδικης φάσεως της διαφοράς». Εφαρμόζοντας αναλο-

60 — Απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, C-358/97 (Συλλογή 2000, σ. I-6301).

γικά το άρθρο 9, παράγραφος 2, του κανονισμού 1553/89 για το ομοιόμορφο οριστικό καθεστώς εισπράξεως των ιδίων πόρων που προέρχονται από τον φόρο προστιθέμενης αξίας, το οποίο αποκλείει τη δυνατότητα διορθώσεως των ετησίων καταστάσεων τις οποίες υποβάλλουν τα κράτη μέλη και οι οποίες εμφανίζουν το συνολικό ποσό της βάσεως των ιδίων πόρων εκ του φόρου μετά την πάροδο τεσσάρων οικονομικών ετών, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή δεν νομιμοποιείται να απαιτήσει την a posteriori καταβολή των ποσών που όφειλε η Ιρλανδία για τα οικονομικά έτη προ του 1994.

96. Μολονότι η ενδεχόμενη μη τήρηση εύλογης προθεσμίας δεν μπορεί κατ' αρχήν να έχει ως συνέπεια την αποστέρηση της Επιτροπής από την εξουσία διώξεως της παραβάσεως κράτους μέλους και ασκήσεως προσφυγής προς τον σκοπό αυτόν ενώπιον του Δικαστηρίου, το Δικαστήριο έχει κρίνει [61], αναφορικά μάλιστα με τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, ότι η υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας αυτής αποτελεί διαδικαστική πλημμέλεια που μπορεί να καταστήσει την προσφυγή απαράδεκτη [62]. Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει δεχθεί τη δυνατότητα αυτή μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας είχε επίπτωση στα δικαιώματα άμυνας του καθού κράτους μέλους.

97. Ευλόγως διερωτάται κανείς μήπως, ανεξαρτήτως της ενδεχόμενης παραβιάσεως των δικαιωμάτων άμυνας του οικείου κράτους μέλους, η προσφυγή πρέπει να κρίνεται απαράδεκτη και σε συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή, μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάσσει στο κράτος μέλος προκειμένου να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, δεν ασκεί προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου εντός προθεσμίας η οποία να μπορεί να χαρακτηριστεί εύλογη, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης περιπτώσεως και των αιτιολογιών που προβάλλει η Επιτροπή, καθώς και της ευρείας διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει κατά την άσκηση των εξουσιών που της απονέμουν τα άρθρα 211 και 226 ΕΚ.

98. Μια τέτοια λύση, μολονότι μπορεί να μοιάζει υπερβολικά τυπολατρική, ανταποκρίνεται στην απαίτηση να εξασφαλιστεί η χρησιμότητα της ενδεχόμενης μελλοντικής αναγνωριστικής αποφάσεως και να μην αναγκάζεται το Δικαστήριο, το οποίο, κατά πάγια νομολογία, υποχρεούται να εξετάζει την κατάσταση όπως αυτή εμφανίζεται κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [63], να αποφαίνεται σε σχέση με ένα νομικό και πραγματικό πλαίσιο το οποίο δεν υφίσταται πλέον, διότι μεταβλήθηκε με την πάροδο του χρόνου.

99. Συναφώς, δέον να υπενθυμιστεί ότι ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας δεν έγκειται απλώς στο να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα να αμυνθεί αντικρούοντας τις

61 — Βλ. ανωτέρω το σημείο 83.

62 — Και συνεπώς δεν θίγει τη δυνατότητα ασκήσεως νέας προσφυγής, εφόσον η πλημμέλεια μπορεί να διορθωθεί.

63 — Ως γνωστόν, κατά πάγια νομολογία, το Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί προσφυγής του άρθρου 226 ΕΚ, δεν δύναται να λάβει υπόψη τις εξελίξεις που έχουν λάβει χώρα στο διάστημα μεταξύ της αιτιολογημένης γνώμης και της ασκήσεως της προσφυγής, αλλά οφείλει να περιορίζεται στην εξέταση της καταστάσεως που υφίστατο κατά τη λήξη της προθεσμίας η οποία ορίστηκε με την αιτιολογημένη γνώμη.

αιτιάσεις που διατυπώνει εναντίον του η Επιτροπή, αλλά επίσης, όπως έχει αποφανθεί επανειλημμένα το Δικαστήριο, στο να καθοριστεί σαφώς το αντικείμενο της διαφοράς που θα αχθεί μελλοντικά ενώπιον του κοινοτικού δικαστή. Το νομότυπο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας συνιστά συνεπώς, για να χρησιμοποιήσω τη διατύπωση του Δικαστηρίου, «ουσιώδη εγγύηση που παρέχει η Συνθήκη ΕΚ όχι μόνο για την προστασία των δικαιωμάτων του εν λόγω κράτους μέλους, αλλά και προς εξασφάλιση του ότι η διαδικασία που θα κινηθεί ενδεχομένως ενώπιον του Δικαστηρίου θα έχει ως αντικείμενο μια σαφώς καθορισμένη διαφορά» [64].

100. Εάν, στο χρονικό διάστημα μεταξύ της λήξεως της προθεσμίας που τάσσεται με την αιτιολογημένη γνώμη και της ασκήσεως της προσφυγής, το νομικό και πραγματικό πλαίσιο της διαφοράς, έτσι όπως καθορίζεται με την αιτιολογημένη γνώμη, έχει υποστεί μεταβολές που αποστερούν της ουσιαστικής χρησιμότητας μια απόφαση του Δικαστηρίου η οποία δεν λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές αυτές, τίθεται το ερώτημα μήπως το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβληθείσες περιστάσεις και την αδικαιολόγητη αδράνεια της Επιτροπής μετά την πάροδο εύλογης προθεσμίας, δύναται να κηρύξει την προσφυγή απαράδεκτη.

101. Σε μια τέτοια περίπτωση, η Επιτροπή θα έφερε το βάρος να εκδώσει νέα αιτιολογημένη γνώμη και στη συνέχεια να ασκήσει νέα προσφυγή στο Δικαστήριο. Ένα τέτοιο μέτρο είναι ίσως ικανό να εξασφαλίσει την ορθή εκκίνηση της ένδικης φάσεως της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ και να εξασφαλίσει το επίκαιρο και τη χρησιμότητα της μελλοντικής αναγνωριστικής αποφάσεως του Δικαστηρίου.

102. Συναφώς επισημαίνω ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αποδείξει ότι διάκειται ευνοϊκά στην προεκτεθείσα λύση. Στην προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 64 υπόθεση C-177/03, η Επιτροπή είχε ασκήσει προσφυγή κατά της Γαλλίας δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ δύο έτη και έξι μήνες μετά τη λήξη της προθεσμίας την οποία είχε τάξει με την αιτιολογημένη γνώμη. Σε αυτό το χρονικό διάστημα, η Γαλλία θέσπισε «πολλά και ουσιαστικά μέτρα στον οικείο τομέα» [65]. Η αντιδικία μεταξύ των διαδίκων ενώπιον του Δικαστηρίου επικεντρώθηκε κατ' ουσίαν στο πεδίο εφαρμογής των μέτρων αυτών και στο κατά πόσον ήταν επαρκή για την εφαρμογή της επίμαχης οδηγίας, την εσφαλμένη μεταφορά της οποίας προσήπτε στη Γαλλική Κυβέρνηση η Επιτροπή. Αφού διευκρίνισε ότι, κατά πάγια νομολογία, η συζήτηση αυτή δεν μπορούσε να ληφθεί υπόψη λυσιτελώς στο πλαίσιο της ένδικης φάσεως της διαδικασίας, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι «[σ]ε περίπτωση ουσιώδους τροποποιήσεως των σχετικών εθνικών διατάξεων στο διάστημα μεταξύ της λήξεως της προθεσμίας που τάσσεται για τη συμμόρφωση προς την αιτιολογημένη γνώμη και της ασκήσεως της προσφυγής λόγω παραβάσεως, η εκδοθησομένη απόφαση του Δικαστηρίου ενδέχεται

64 — Βλ. διάταξη της 11ης Ιουλίου 1995, C-266/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1995, σ. I-1975, σκέψη 17), και αποφάσεις της 10ης Απριλίου 2003, C-392/99, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2003, σ. I-3373, σκέψη 133), και της 9ης Δεκεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-177/03 (Συλλογή 2004, σ. I-1167, σκέψη 20).

65 — Σκέψη 18.

να χάσει σημαντικό μέρος της χρησιμότητάς της. Σε μια τέτοια περίπτωση, θα ήταν προτιμητέο για την Επιτροπή να μην ασκήσει προσφυγή αλλά να εκδώσει νέα αιτιολογημένη γνώμη διευκρινίζοντας τις αιτιάσεις που σκοπεύει να διατηρήσει λαμβανομένης υπόψη της αλλαγής των περιστάσεων» [66]. Εντούτοις, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι συνθήκες εκείνης της υποθέσεως δεν δικαιολογούσαν την απόρριψη της προσφυγής ως απαράδεκτης [67].

103. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η επιβολή στην Επιτροπή της υποχρεώσεως, κάθε φορά που θα έκρινε σκόπιμο να ενεργοποιήσει την ένδικη φάση της διαδικασίας, να ασκεί προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου εντός εύλογης προθεσμίας από τη λήξη της προθεσμίας που τάσσει στο κράτος μέλος προκειμένου να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, επί ποινή απαραδέκτου της προσφυγής, δεν θίγει κατ' ουδένα τρόπο την ουσία της διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτει σύμφωνα με το άρθρο 226 ΕΚ, αλλά αποτελεί απλώς προϋπόθεση της ορθής ασκήσεως της εξουσίας αυτής.

104. Σε ανάλογες περιπτώσεις, η Επιτροπή θα έπρεπε, κάθε φορά που το κρίνει σκόπιμο, να κινεί νέα διαδικασία ή τουλάχιστον να εκδίδει νέα αιτιολογημένη γνώμη. Προκειμένου να αποφασίσει αν θα κινήσει και πάλι την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, η Επιτροπή θα έπρεπε να αξιολογεί εκ νέου τη σκοπιμότητα αναλήψεως δράσεως και ενδεχομένως να αναδιατυπώνει τις αιτιάσεις που είχε προβάλει προηγουμένως κατά του οικείου κράτους μέλους προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι μεταβληθείσες περιστάσεις.

105. Έρχομαι τώρα στην εξέταση των αιτιάσεων τις οποίες προβάλλει η Ολλανδική Κυβέρνηση στο πλαίσιο της παρούσας δίκης.

δ) Επί της αιτιάσεως που βασίζεται στη φερόμενη ως καθυστερημένη δράση της Επιτροπής

106. Όσον αφορά, πρώτον, την αιτίαση που αφορά την καθυστέρηση αναλήψεως δράσεως εκ μέρους της Επιτροπής, από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι, και αν ακόμα η αιτίαση αυτή ήταν βάσιμη, η διαπίστωση της βασιμότητάς της δεν θα μπορούσε, υπό τις παρούσες συνθήκες, να ασκήσει επιρροή στην εξουσία της Επιτροπής να προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου προκειμένου να διαπιστωθεί η επίδικη παράβαση, όπως υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση.

107. Το να αποκλειστεί εν προκειμένω η δυνατότητα της Επιτροπής να αναλάβει δράση προκειμένου να διαπιστωθεί η παράβαση από τις Κάτω Χώρες των υποχρεώσεων που υπέχουν δυνάμει της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών για τη σύναψη και την εφαρμογή διεθνών συμφωνιών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, όπως προσδιορίστηκε από το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, θα σήμαινε ότι μόνες οι Κάτω Χώρες θα μπορούσαν να διατηρήσουν σε ισχύ διεθνείς

66 — Σκέψη 21.
67 — Σκέψη 22.

δεσμεύσεις κατά παράβαση της κατανομής αυτής, θέτοντας αδικαιολόγητα το εν λόγω κράτος μέλος σε ευνοϊκή θέση έναντι των υπολοίπων κρατών μελών εις βάρος της ομοιόμορφης εφαρμογής των αρχών τις οποίες έχει θέσει το Δικαστήριο με τις εν λόγω αποφάσεις.

108. Όπως προεκτέθηκε, απόσβεση των εξουσιών της Επιτροπής μπορεί να επέλθει στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώνεται ότι η φερόμενη ως αδικαιολόγητη καθυστέρηση με την οποία η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ έθιξε κατά τρόπο ανεπανόρθωτο τις δυνατότητες άμυνας του καθού κράτους μέλους στο πλαίσιο της διαδικασίας. Εν προκειμένω, εντούτοις, οι Κάτω Χώρες δεν επικαλέστηκαν ρητώς προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, ενώ, ακόμα και αν ήταν δυνατόν να συναχθεί κάτι τέτοιο από την επιχειρηματολογία που προβάλλουν, η ύπαρξη μιας τέτοιας προσβολής δεν αποδεικνύεται.

109. Όσον αφορά το κατά πόσον η ενδεχόμενη διαπίστωση αδικαιολόγητης καθυστερήσεως στην κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ η οποία μπορεί να αποδοθεί στην Επιτροπή είναι τέτοια ώστε, σε περίπτωση που γίνει δεκτή η προσφυγή, να επηρεάσει την έκταση της υποχρεώσεως των Κάτω Χωρών να συμμορφωθούν με την αναγνωριστική απόφαση του Δικαστηρίου[68], θα πρέπει κατ' αρχάς να επισημανθεί ότι η υποχρέωση αυτή έγκειται στην κατάργηση για το μέλλον των επίμαχων διεθνών δεσμεύσεων. Λαμβανομένης όμως υπόψη της φύσεως της εν λόγω υποχρεώσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο χρόνος που παρήλθε επέφερε μεταβολή της εκτάσεώς της.

110. Οι Κάτω Χώρες επισημαίνουν επίσης ότι, δεδομένων των εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, όπως αναγνωρίστηκαν από το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, και των νομοθετικών εξελίξεων που ακολούθησαν, δεν δύνανται πλέον να εγκαινιάσουν διαπραγματεύσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες για την τροποποίηση των ρητρών της επίμαχης συμφωνίας, εφόσον το Δικαστήριο την κρίνει παράνομη. Συνεπώς, σύμφωνα με το εν λόγω κράτος μέλος, η καθυστέρηση με την οποία η Επιτροπή έλαβε μέτρα εις βάρος του δεν του επιτρέπει να συμμορφωθεί με ενδεχόμενη απόφαση του Δικαστηρίου που θα δέχεται την προσφυγή.

111. Δεν συμφωνώ με αυτό το επιχείρημα. Πράγματι, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή, η επίμαχη συμφωνία προβλέπει ότι οι συμβαλλόμενοι έχουν τη δυνατότητα να ενεργοποιήσουν ένα μηχανισμό καταγγελίας της. Συνεπώς, οι Κάτω Χώρες διαθέτουν, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν, ένα νομικό εργαλείο που τους επιτρέπει, εφόσον

68 — Βλ. τον σχολιασμό της αποφάσεως Επιτροπή κατά Ιρλανδίας στο σημείο 94 ανωτέρω.

παραστεί ανάγκη, να συμμορφωθούν με δυσμενή γι' αυτές απόφαση του Δικαστηρίου.

112. Όσον αφορά το επιχείρημα που προβάλλουν οι Κάτω Χώρες, υποστηριζόμενες προς τούτο από την παρεμβαίνουσα Γαλλική Κυβέρνηση, ότι η καταγγελία της επίμαχης συμφωνίας θα δημιουργούσε νομικό κενό στις σχέσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, το οποίο θα ήταν επιζήμιο για τις εθνικές επιχειρήσεις του κλάδου, αρκεί να επισημανθεί ότι στις ίδιες αρνητικές συνέπειες είναι εκτεθειμένοι, κατόπιν των αποφάσεων του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002, και οι αερομεταφορείς των κρατών μελών έναντι των οποίων η Επιτροπή έλαβε μέτρα πριν εννέα χρόνια. Υπ' αυτήν την έννοια, φρονώ ότι η πάροδος του χρόνου μάλλον ευνόησε και δεν ζημίωσε τους ολλανδικούς αερομεταφορείς.

113. Παρεμπιπτόντως, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η επιχειρηματολογία την οποία ανέπτυξαν σχετικά τόσο οι Κάτω Χώρες όσο και η Γαλλική Κυβέρνηση έχει ως στόχο να θέσει το, ζωτικό από την άποψη των εμπλεκομένων κοινοτικών αερομεταφορέων, ζήτημα του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη που κρίθηκαν υπεύθυνα για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου τις οποίες διαπίστωσε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, και ενδεχομένως και οι Κάτω Χώρες, εφόσον ηττηθούν στην παρούσα δίκη, θα πρέπει να συμμορφωθούν με τις αρχές οι οποίες τέθηκαν με τις εν λόγω αποφάσεις. Συναφώς, εύκολα γίνεται κατανοητό ότι όλα τα οικεία κράτη μέλη διάκεινται εχθρικά προς τη λύση την οποία πρότεινε η Επιτροπή με τις προαναφερθείσες επιστολές της 25ης Νοεμβρίου 2002, της 30ής Ιουλίου 2004 και της 10ης Μαρτίου 2005, με τις οποίες υποδεικνύει ως μόνη οδό την καταγγελία των συμβάσεων που περιέχουν τις παράνομες ρήτρες, εφόσον η αναδιαπραγμάτευσή τους σε εθνικό επίπεδο πρέπει να θεωρηθεί αδύνατη λόγω της υπάρξεως αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας. Πράγματι, το νομικό κενό το οποίο θα παρήγε η προσφυγή σε μια τέτοια λύση και το οποίο, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, δεν μπορεί ρεαλιστικά να καλυφθεί, έστω και προσωρινά, με την εφαρμογή της αρχής της αβρότητας, κινδυνεύει να έχει σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις για τους εμπλεκόμενους κοινοτικούς αερομεταφορείς τόσο από άποψη απώλειας δικαιωμάτων κυκλοφορίας σε δρομολόγια από και προς τις Ηνωμένες Πολιτείες ή αβεβαιότητας σχετικά με τη διατήρηση των δικαιωμάτων αυτών στο μέλλον όσο και, όπως υπογράμμισε η Ολλανδική και η Γαλλική Κυβέρνηση, διότι θα έθετε σε κίνδυνο τις υφιστάμενες συμμαχίες μεταξύ κοινοτικών και αμερικανικών αερομεταφορέων (συμμαχίες KLM/North-West και Skyteam).

114. Ανεξαρτήτως αυτού, όπως παρατηρήθηκε ήδη [69], δεν απόκειται στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο της εκδικάσεως προσφυγής ασκηθείσας δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, να καθορίσει τον τρόπο με τον οποίο το οικείο κράτος μέλος δέον να συμμορφωθεί προς

69 — Βλ. ανωτέρω το σημείο 92.

την απόφαση που διαπιστώνει την παράβασή του[70], ακόμα και στο μέτρο κατά το οποίο το Δικαστήριο είναι σε θέση να διευκρινίσει την έκταση της υποχρεώσεως αυτής[71]. Συνεπώς, εν προκειμένω[72], δεδομένου ότι, αν γίνει δεκτή η προσφυγή, το καθού κράτος μέλος δεν θα βρεθεί σε πραγματική ή νομική αδυναμία να συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου, σε αυτό και στην Επιτροπή απόκειται να καταβάλουν προσπάθειες, σύμφωνα με την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας που διέπει τις σχέσεις μεταξύ κοινοτικών οργάνων και κρατών μελών, για την εξεύρεση λύσεως στα προβλήματα τα οποία θα δημιουργήσει η εκτέλεση ενδεχόμενης αποφάσεως που θα δέχεται την παρούσα προσφυγή[73].

ε) Επί της αιτιάσεως που θεμελιώνεται στη φερόμενη ως υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας παραβάσεως

115. Όσον αφορά τη διάρκεια της διαδικασίας, οι Κάτω Χώρες προβάλλουν ότι υπήρξε καθυστέρηση αποδιδόμενη στην Επιτροπή μόνον όσον αφορά τον χρόνο που παρήλθε μεταξύ της εκδόσεως της αιτιολογημένης γνώμης και της ασκήσεως της προσφυγής.

116. Δεδομένου ότι η αιτιολογημένη γνώμη εκδόθηκε τον Οκτώβριο του 2000 και η προσφυγή ασκήθηκε τον Δεκέμβριο του 2004, ο χρόνος που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη για την ανάλυση αυτή είναι σχεδόν μια τετραετία.

117. Από τη νομολογία συνάγεται ότι ο εύλογος χαρακτήρας της διάρκειας της διοικητικής διαδικασίας δέον να εκτιμάται σε σχέση με τις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε υποθέσεως και, ιδίως, από το πλαίσιό της, τα διάφορα διαδικαστικά στάδια που ακολούθησε η Επιτροπή, τη συμπεριφορά των μερών κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, την πολυπλοκότητα της υποθέσεως καθώς και τα όσα διακυβεύουν τα ενδιαφερόμενα μέρη[74].

118. Εν προκειμένω, φρονώ ότι δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή το γεγονός ότι ανέμεινε να αποφανθεί το Δικαστήριο επί των προσφυγών που είχαν ασκηθεί το 1998 και οι οποίες είχαν, κατ' ουσίαν, ίδιο αντικείμενο με την παρούσα προσφυγή.

70 — Οι ενδεχόμενες αποκλίσεις απόψεων μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους όσον αφορά τα μέτρα που είναι απαραίτητα για την ορθή μεταφορά της αποφάσεως του Δικαστηρίου μπορούν ενδεχομένως να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο προσφυγής του άρθρου 228 ΕΚ.

71 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, προπαρατεθείσα στο σημείο 94.

72 — Η υπό κρίση υπόθεση διαφέρει από τις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 14ης Σεπτεμβρίου 1999, C-170/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1999, σ. I-5493), και της 4ης Ιουλίου 2000, C-62/98, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2000, σ. I-5171), στις οποίες η Επιτροπή προσήπτε με τις προσφυγές της τη μη καταγγελία της συμφωνίας, αναγκάζοντας έτσι το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της υπάρξεως ανάλογης υποχρεώσεως των καθών κρατών μελών.

73 — Εφόσον το Δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να λάβει θέση επί του θέματος αυτού, κρίνω εύλογο να ληφθεί υπόψη ότι όταν, όπως εν προκειμένω εφόσον γίνει δεκτή η προσφυγή, η αντίθεση προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου αφορά αποκλειστικά ορισμένες από τις ρήτρες διεθνούς συμφωνίας, η καταγγελία της συμφωνίας δέον να κρίνεται απαραίτητη μόνον αν δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί η κατάργηση ή η τροποποίηση των εν λόγω ρητρών. Εν προκειμένω, η Επιτροπή θα έπρεπε να επιτρέψει στο καθού κράτος μέλος να αναδιαπραγματευθεί τις επίμαχες ρήτρες προκειμένου να καταστούν συμβατές με τις σχετικές κοινοτικές διατάξεις και μόνον αν δεν καθίστατο δυνατό να επιτευχθεί το αποτέλεσμα αυτό, θα μπορούσε να ζητηθεί η καταγγελία ολόκληρης της συμφωνίας.

74 — Βλ. προπαρατεθείσα στο σημείο 58 απόφαση SCK και FNK κατά Επιτροπής, σκέψη 57, και κατ' αναλογία, όσον αφορά τη διάρκεια της ένδικης φάσεως της διαδικασίας, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1998, C-185/95 P, Baustahlgewebe κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-8417, σκέψη 29).

119. Εντούτοις, η Επιτροπή ανέμεινε άλλα δύο έτη μετά την έκδοση των αποφάσεων της 5ης Νοεμβρίου 2002 πριν ασκήσει εν προκειμένω την προσφυγή. Θα πρέπει συνεπώς να αξιολογηθεί αν το χρονικό αυτό διάστημα δέον να χαρακτηριστεί μη εύλογο, λαμβανομένων υπόψη όλων των κρίσιμων περιστάσεων της υποθέσεως.

120. Συναφώς, θα πρέπει να παρατηρηθεί, πρώτον, ότι οι προσφυγές τις οποίες άσκησε η Επιτροπή το 1998 και των οποίων η έκβαση δεν ήταν η αναμενόμενη, όπως αποδεικνύεται εξάλλου από το γεγονός ότι έγιναν εν μέρει μόνο δεκτές από το Δικαστήριο, έθεταν για πρώτη φορά το ζήτημα της κατανομής των εξωτερικών αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών. Εξάλλου, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, οι αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002 έθεταν το ευαίσθητο ζήτημα των μέτρων που πρέπει να ληφθούν προκειμένου να καλυφθεί το πιθανό νομικό κενό το οποίο θα δημιουργούσε η κατάργηση των διεθνών δεσμεύσεων που είχαν αναλάβει τα οικεία κράτη μέλη κατά παράβαση της αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας.

121. Έτσι, κατόπιν της εκδόσεως των εν λόγω αποφάσεων, άρχισε στο πλαίσιο του Συμβουλίου συζήτηση όσον αφορά τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε να εξασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή των αρχών που έθεσε το Δικαστήριο, η οποία, όπως προαναφέρθηκε, οδήγησε στην έγκριση, κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου στις 5 και 6 Ιουνίου 2003, μιας δέσμης κανονιστικών ρυθμίσεων με την οποία, μεταξύ άλλων, εξουσιοδοτήθηκε η Επιτροπή να διαπραγματευθεί με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής διεθνή συμφωνία στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών.

122. Θα πρέπει, εξάλλου, να υπενθυμιστεί ότι, δύο εβδομάδες μετά την έκδοση των αποφάσεων της 5ης Νοεμβρίου 2002, η Επιτροπή εξέδωσε την προπαρατεθείσα ανακοίνωση της 19ης Νοεμβρίου 2002, με την οποία έλαβε θέση όσον αφορά τις συνέπειες που πρέπει να εξαχθούν από τις εν λόγω αποφάσεις για τις συμφωνίες τις οποίες δεν αφορούν άμεσα, ενώ στις 25 Νοεμβρίου 2002 απέστειλε στις Κάτω Χώρες επιστολή με την οποία τις καλούσε να καταγγείλουν την επίμαχη συμφωνία.

123. Υπ' αυτές τις συνθήκες δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι ανέμεινε, πριν ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή, την έκβαση της πολιτικής συζητήσεως που άρχισε μετά την έκδοση των αποφάσεων της 5ης Νοεμβρίου 2002, ούτε ότι παραχώρησε στις Κάτω Χώρες τον απαιτούμενο χρόνο προκειμένου να συμμορφωθούν προς τις αποφάσεις αυτές, λαμβανομένου ιδίως υπόψη ότι, κατά την Επιτροπή, αυτό προϋπέθετε αναγκαστικά την καταγγελία των δεσμεύσεων που είχε αναλάβει το εν λόγω κράτος μέλος έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, μέτρο το οποίο, όπως υπογραμμίζει και η Ολλανδική Κυβέρνηση, θα είχε σημαντικές επιπτώσεις στις σχέσεις μεταξύ των δύο χωρών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών και ειδικότερα στα συμφέροντα των ολλανδικών αερομεταφορέων.

124. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να κατηγορηθεί ότι ενήργησε μετά την πάροδο εύλογης προθεσμίας διότι ανέμεινε τέσσερα χρόνια από την έκδοση της αιτιολογημένης γνώμης πριν ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

125. Συνεπώς, η συναφής αιτίαση την οποία προβάλλουν οι Κάτω Χώρες δέον, κατά τη γνώμη μου, να απορριφθεί ως αβάσιμη.

3. Πρόταση όσον αφορά το παραδεκτό

126. Κατόπιν των προεκτεθεισών σκέψεων, φρονώ ότι η ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής την οποία προβάλλει η Ολλανδική Κυβέρνηση δέον να απορριφθεί και η προσφυγή να κηρυχθεί παραδεκτή.

B — *Επί της ουσίας*

1. Επί της παραβιάσεως της αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας

127. Όπως υπενθυμίστηκε ανωτέρω στο σημείο 25, με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι με το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 2409/92 και με τα άρθρα 1 και 7 του κανονισμού 2299/89, η Κοινότητα απέκτησε αποκλειστική αρμοδιότητα αναλήψεως διεθνών δεσμεύσεων έναντι τρίτων χωρών όσον αφορά, αφενός, την άσκηση της ελευθερίας των εξωκοινοτικών αερομεταφορέων να ορίζουν τους ναύλους και τα κόμιστρα στα ενδοκοινοτικά δρομολόγια και, αφετέρου, τα ΗΣΚ που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο έδαφος της Κοινότητας.

128. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, μετά την έναρξη της ισχύος των εν λόγω πράξεων, τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν πλέον να αναλάβουν ή να διατηρήσουν σε ισχύ, παρά την αναδιαπραγμάτευση των επίμαχων συμφωνιών, ανάλογες διεθνείς δεσμεύσεις.

129. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι οι διεθνείς δεσμεύσεις τις οποίες ανέλαβαν οι Κάτω Χώρες έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών όσον αφορά τους ναύλους

και τα κόμιστρα που εφαρμόζουν οι αερομεταφορείς των Ηνωμένων Πολιτειών σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια, καθώς και τα ΗΣΚ που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο έδαφος των Κάτω Χωρών αναλήφθηκαν κατά παράβαση της αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας.

130. Θα πρέπει συνεπώς να εξεταστεί κατά πόσον οι Κάτω Χώρες, με την ανταλλαγή διακοινώσεων στην οποία προέβησαν το 1992 με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, παραβίασαν την αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας στον τομέα της ελευθερίας των αερομεταφορέων τρίτων χωρών να ορίζουν τους ναύλους και τα κόμιστρα που εφαρμόζουν στα ενδοκοινοτικά δρομολόγια και στον τομέα των ΗΣΚ που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο έδαφος της Κοινότητας, αρμοδιότητα η οποία έχει αναγνωριστεί με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 2002.

α) Επί του ενδεχομένου να έχει συναφθεί νέα συμφωνία

131. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι τροποποιήσεις που επήλθαν με την ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992 στο κείμενο της συμφωνίας του 1957 μετέβαλαν ριζικά τη φύση της συμφωνίας αυτής, μετατρέποντάς την σε συμφωνία «ελεύθερης αεροπλοΐας». Με άλλα λόγια, σύμφωνα με την Επιτροπή, η ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992 δημιούργησε μια νέα συμφωνία η οποία αντικατέστησε τη συμφωνία του 1957.

132. Η Ολλανδική Κυβέρνηση αντιτείνει ότι, ήδη πριν από τις τροποποιήσεις που επήλθαν με την ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992, η συμφωνία του 1957 περιελάμβανε ορισμένα ουσιώδη στοιχεία συμφωνίας «ελεύθερης αεροπλοΐας» και ότι οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 1992 αποτελούσαν το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας ελευθερώσεως των αεροπορικών μεταφορών μεταξύ των δύο χωρών, η οποία είχε αρχίσει με τις τροποποιήσεις της συμφωνίας του 1957 το 1978 και το 1991. Ειδικότερα, η ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992 είχε ως στόχο να εξασφαλίσει την απρόσκοπτη πρόσβαση των ολλανδικών αερομεταφορέων στην αγορά των Ηνωμένων Πολιτειών, αίροντας έτσι την ανισορροπία υπέρ των αερομεταφορέων των Ηνωμένων Πολιτειών, η οποία είχε δημιουργηθεί με τη συμφωνία του 1957. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η τελευταία αυτή συμφωνία συνεχίζει να ισχύει και να διέπεται από το άρθρο 307, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο «[τ]α δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις που συνήφθησαν προ της 1ης Ιανουαρίου 1958 ή, για τα κράτη που προσχωρούν, προ της ημερομηνίας της προσχώρησής τους, μεταξύ ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών, αφενός, και ενός ή περισσοτέρων τρίτων χωρών, αφετέρου, δεν θίγονται από την παρούσα Συνθήκη».

133. Παρά τα ελάχιστα στοιχεία που παρέχουν συναφώς οι διάδικοι, φρονώ ότι από τη δικογραφία προκύπτει με επαρκή σαφήνεια ότι οι διατάξεις που αφορούσαν τα ΗΣΚ εισήχθησαν το 1991 [75] και στη συνέχεια δεν τροποποιήθηκαν με την ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992.

75 — Βλ. παράρτημα C του Μνημονίου Διαβουλεύσεως της 15ης Νοεμβρίου 1991, που προσαρτάται στην προσφυγή.

134. Επίσης, οι διατάξεις για τη διαμόρφωση των ναύλων και κομίστρων, οι οποίες προβλέπουν ελευθερία των αερομεταφορέων των δύο συμβαλλομένων μερών να καθορίζουν τους ναύλους και τα κόμιστρα και θεσμοθετούν ένα σύστημα διπλής απορρίψεως, συμφωνήθηκαν κατόπιν των διαπραγματεύσεων που διεξήχθησαν το 1991 [76], ενώ η ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992 δεν περιλαμβάνει καμία σχετική διάταξη.

135. Εξάλλου, στο σημείο 29 της προσφυγής, η ίδια η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν το 1992, μολονότι τροποποίησαν ριζικά τη συμφωνία του 1957, όπως είχε τροποποιηθεί προηγουμένως, άφησαν αμετάβλητες τις διατάξεις που αφορούσαν τη διαμόρφωση των ναύλων και κομίστρων και τα ΗΣΚ [77].

136. Υπ' αυτές τις συνθήκες —δεδομένου ότι δεν φαίνεται να μπορεί να γίνει δεκτή η θέση της Επιτροπής ότι οι τροποποιήσεις που επήλθαν στη συμφωνία του 1957 κατόπιν των διαπραγματεύσεων οι οποίες διεξήχθησαν το 1992 δημιούργησαν μια νέα συμφωνία, διότι η θέση αυτή αντιφάσκει προς την εκπεφρασμένη βούληση των συμβαλλομένων, από την οποία προκύπτει ότι δεν είχαν την πρόθεση να αντικαταστήσουν την προηγούμενη συμφωνία, αλλά απλώς να τροποποιήσουν ορισμένες, ασφαλώς σημαντικές, διατάξεις της—, εύλογα διερωτάται κανείς κατά πόσον, πέραν του αμυντικού επιχειρήματος που βασίζεται στο άρθρο 307 ΕΚ, μπορεί να θεωρηθεί συγκεκριμένα ότι συντρέχει παραβίαση της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας, όπως υποστηρίζει εν προκειμένω η Επιτροπή αναφερόμενη στις ρήτρες που αφορούν θέματα διαμορφώσεως ναύλων και κομίστρων, στο μέτρο που η εν λόγω αρμοδιότητα, η οποία βασίζεται στις διατάξεις του κανονισμού 2409/92, είναι μεταγενέστερη της ενσωματώσεως των εν λόγω ρητρών στις επίμαχες συμφωνίες, η οποία ανάγεται, όπως προαναφέρθηκε, στο 1991.

137. Ανεξαρτήτως αυτού, δεν θεωρώ ότι το σημείο αυτό πρέπει να εξεταστεί ενδελεχέστερα, εφόσον η προσέγγιση την οποία ακολούθησε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002 επιτρέπει να παρακαμφθεί το εμπόδιο που θέτει η ανάληψη μερικών από τις επίμαχες διεθνείς δεσμεύσεις σε χρόνο μεταγενέστερο της γενέσεως της εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας, η οποία φέρεται ότι παραβιάστηκε.

138. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι με τις εν λόγω αποφάσεις το Δικαστήριο έκρινε ότι η επί της ουσίας εξέταση του κύριου αιτήματος της Επιτροπής δεν προϋπέθετε κατ' ανάγκη τη λήψη αποφάσεως επί του ζητήματος κατά πόσον οι τροποποιήσεις είχαν ως αποτέλεσμα τη μετατροπή των προϊσχυουσών συμφωνιών σε νέες, επί του οποίου υπήρχε διαφωνία μεταξύ των διαδίκων.

76 — Βλ. παράρτημα D του Μνημονίου Διαβουλεύσεως της 15ης Νοεμβρίου 1991.

77 — Από αυτή την άποψη η υπό κρίση υπόθεση μπορεί να εξομοιωθεί σε πολλές πτυχές της με την υπόθεση την οποία έκρινε το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα απόφαση C-471/98, Επιτροπή κατά Βελγίου. Και στην περίπτωση εκείνη, η αρχική σύμβαση του 1946 μεταξύ του Βελγίου και των Ηνωμένων Πολιτειών τροποποιήθηκε με διάφορες ευκαιρίες προκειμένου να επιτευχθεί η προοδευτική ελευθέρωση των αεροπορικών μεταφορών μεταξύ των δύο χωρών. Στην προοπτική αυτή συνήφθη νέα συμφωνία το 1980. Ειδικότερα, καθ' όσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, οι διατάξεις σχετικά με την ελευθερία καθορισμού ναύλων και κομίστρων από τους αμερικανικούς αερομεταφορείς σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια, καθώς και σχετικά με τα ΗΣΚ, είχαν συμφωνηθεί πριν από τις συμφωνίες του 1994 κατά των οποίων στράφηκε η Επιτροπή. Βλ. σκέψεις 23 έως 27 της αποφάσεως C-471/98.

139. Πράγματι, όπως έκρινε το Δικαστήριο, οι επίμαχες τροποποιήσεις είχαν ως αποτέλεσμα την πλήρη ελευθέρωση των εναέριων μεταφορών μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και των οικείων κρατών μελών, καθόσον διασφαλίστηκε η ελεύθερη πρόσβαση σε όλα τα δρομολόγια μεταξύ όλων των ευρισκόμενων στα δύο αυτά κράτη σημείων, χωρίς περιορισμούς σε σχέση με τη μεταφορική ικανότητα ή τη συχνότητα ή σε σχέση με τους ενδιάμεσους σταθμούς ή τους προηγούμενους ή επόμενους («behind, between and beyond rights») και με κάθε δυνατότητα συνδυασμού αεροσκαφών («change of gauge»).

140. Κατά συνέπεια, οι επίμαχες τροποποιήσεις είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός πλαισίου στενότερης συνεργασίας μεταξύ Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και των οικείων κρατών μελών, από το οποίο απορρέουν νέες και σημαντικές διεθνείς δεσμεύσεις για τα εν λόγω κράτη μέλη.

141. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι οι τροποποιήσεις αυτές μαρτυρούν την ολοκληρωτική αναδιαπραγμάτευση των προϊσχυουσών συμφωνιών. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι ακόμα και αν ορισμένες διατάξεις των συμφωνιών αυτών τυπικά δεν τροποποιήθηκαν ή υπέστησαν απλώς ήσσονος σημασίας τροποποιήσεις ως προς τη διατύπωσή τους, οι δεσμεύσεις που απορρέουν από τις διατάξεις αυτές επιβεβαιώθηκαν κατά την αναδιαπραγμάτευση. Υπενθυμίζοντας τις αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας [78], το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, «[ο]ύτως [...] εχόντων των πραγμάτων, απαγορεύεται στα κράτη μέλη όχι μόνο να αναλαμβάνουν νέες διεθνείς δεσμεύσεις, αλλά και να διατηρούν σε ισχύ τέτοιες δεσμεύσεις, εφόσον αντιβαίνουν στο κοινοτικό δίκαιο» [79].

142. Τέλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι επίμαχες τροποποιήσεις που επήλθαν στις προϊσχύουσες συμφωνίες επηρεάζουν, ως σύνολο, το περιεχόμενο των διατάξεων που τυπικά δεν υπέστησαν καμία μεταβολή με τις εν λόγω τροποποιήσεις ή υπέστησαν ήσσονος σημασίας μεταβολές.

143. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι το σύνολο των διεθνών δεσμεύσεων που επικρίθηκαν με το κύριο αίτημα της Επιτροπής πρέπει να εκτιμηθεί από την άποψη των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που επικαλείται η Επιτροπή προς στήριξη του αιτήματος αυτού [80].

144. Δεν θεωρώ ότι η δικογραφία περιέχει στοιχεία τα οποία δεν επιτρέπουν να εφαρμοστεί και εν προκειμένω η προεκτεθείσα προσέγγιση, δεδομένου ότι τα στοιχεία που

78 — C-62/98 (Συλλογή 2000, σ. I-5171) και C-84/98 (Συλλογή 2000, σ. I-5215).

79 — Προπαρατεθείσα απόφαση C-471/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 50.

80 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση C-471/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψεις 44 έως 53.

αναφέρθηκαν στην παράγραφο 139 ανωτέρω εμφανίζονται και στην παρούσα υπόθεση.

145. Θα πρέπει, τέλος, να επισημανθεί ότι η προσέγγιση αυτή καθιστά αλυσιτελές το επιχείρημα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως το οποίο θεμελιώνεται στο άρθρο 307, παράγραφος 1, ΕΚ [81].

β) Επί του ότι η ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992 προηγείται χρονικά της ενάρξεως ισχύος του κανονισμού 2409/92

146. Η παρούσα υπόθεση θέτει μια διαφορετική και απώτερη προβληματική από ό,τι τα πραγματικά περιστατικά τα οποία έκρινε το Δικαστήριο στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002.

147. Πράγματι, τόσο οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των Κάτω Χωρών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, οι οποίες διεξήχθησαν στην Ουάσιγκτον από την 1η μέχρι τις 4 Σεπτεμβρίου 1992 όσο και η ανταλλαγή διακοινώσεων της 14ης Οκτωβρίου 1992, με την οποία επικυρώθηκαν τυπικά τα αποτελέσματα των εν λόγω διαπραγματεύσεων, προηγήθηκαν της ενάρξεως ισχύος του κανονισμού 2409/92, την 1η Ιανουαρίου 1993, αν και έπονται της εκδόσεώς του, στις 23 Ιουλίου 1992.

148. Βάσει του στοιχείου αυτού, η Ολλανδική Κυβέρνηση, υποστηριζόμενη από την παρεμβαίνουσα Γαλλική Κυβέρνηση, ισχυρίζεται ότι δεν μπορεί να προσαφθεί παράβαση της εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας, στο μέτρο που η αρμοδιότητα αυτή γεννάται μόνο με την έναρξη ισχύος της εσωτερικής κοινοτικής ρυθμίσεως η οποία εν προκειμένω έπεται της αναλήψεως των επίμαχων διεθνών δεσμεύσεων.

149. Απαντώντας, η Επιτροπή υπενθυμίζει την προπαρατεθείσα στο σημείο 50 απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Inter-Environnement Wallonie, με την οποία το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, μολονότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να θεσπίζουν τα μέτρα τα οποία επιτάσσει κοινοτική οδηγία πριν από την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο, από τον συνδυασμό των άρθρων 10, δεύτερο εδάφιο, και 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ προκύπτει ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να διακυβεύσουν σοβαρά το επιδιωκόμενο από την οδηγία αυτή αποτέλεσμα [82]. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η αρχή την οποία έθεσε το Δικαστήριο με την απόφαση Inter-Environnement Wal-

81 — Συναφώς δέον να παρατηρηθεί, εξάλλου, ότι η προστασία την οποία αναγνωρίζει το άρθρο 307, παράγραφος 1, ΕΚ για τις διεθνείς συμφωνίες που συνήψαν τα κράτη μέλη πριν από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης δεν επεκτείνεται στις τροποποιήσεις που επιφέρουν τα κράτη μέλη στις συμφωνίες αυτές μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης. Με αυτή την έννοια βλ. προπαρατεθείσα απόφαση C-476/98, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 69.

82 — Σκέψη 45.

lonie είναι εφαρμοστέα κατ' αναλογία στην προκειμένη υπόθεση, στην οποία οι διαπραγματεύσεις και η σύναψη της επίμαχης συμφωνίας έλαβαν χώρα μετά την έκδοση του κανονισμού 2409/92 και πριν εκπνεύσει η προθεσμία που προβλεπόταν για την έναρξη ισχύος του.

150. Δεν θεωρώ απαραίτητο εν προκειμένω να εξεταστεί ούτε το βάσιμο της επιχειρηματολογίας που προβάλλει η Επιτροπή ούτε συνεπώς το παραδεκτό της, το οποίο αμφισβητούν η καθής και η παρεμβαίνουσα κυβέρνηση. Επίσης, δεν θεωρώ λυσιτελές για την επίλυση της προκειμένης διαφοράς να εξεταστεί γενικότερα το ζήτημα κατά πόσον ένα κράτος μέλος δύναται, χωρίς να παραβιάζει την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας την οποία τάσσει το άρθρο 10 ΕΚ, να συνάπτει διεθνείς συμβάσεις οι οποίες παραβιάζουν μια αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα που έχει απονεμηθεί στην Κοινότητα μέσω της εκδόσεως κοινών εσωτερικών κανονιστικών ρυθμίσεων, ακόμα και αν η εν λόγω ρύθμιση δεν δεσμεύει τυπικά τα κράτη μέλη διότι δεν έχει τεθεί ακόμα σε εφαρμογή.

151. Πράγματι, με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή παρατηρεί, χωρίς να αντικρούεται το σχετικό επιχείρημά της από την Ολλανδική Κυβέρνηση, ότι η ανταλλαγή διακοινώσεων της 14ης Οκτωβρίου 1992 κυρώθηκε από το ολλανδικό Κοινοβούλιο στις 26 Απριλίου 1993, δηλαδή μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 2409/92, την 1η Ιανουαρίου 1993.

152. Η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών αντιτείνει συναφώς ότι η ημερομηνία κυρώσεως της ανταλλαγής διακοινώσεων δεν είναι κρίσιμη εν προκειμένω, διότι η ανταλλαγή διακοινώσεων είχε ήδη αρχίσει να ισχύει από τις 14 Οκτωβρίου 1992.

153. Οφείλω να υπενθυμίσω ότι όταν μια διεθνής συμφωνία, έστω και αν έχει συναφθεί με απλουστευμένη μορφή, όπως συμβαίνει με την ανταλλαγή διακοινώσεων την οποία προβλέπει ρητώς το άρθρο 13 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών [83], υπόκειται σε κύρωση από έναν ή περισσότερους συμβαλλομένους, ο χρόνος κατά τον οποίο επέρχεται οριστικώς η συμβατική δέσμευση είναι ο χρόνος της αμοιβαίας κοινοποιήσεως (ή της κοινοποιήσεως εκ μέρους των συμβαλλομένων κρατών τα οποία υπέχουν σχετική υποχρέωση) της επελθούσας κυρώσεως (ή της ανταλλαγής των κυρωτικών πράξεων). Εφόσον δε η σύμπτωση των οριστικών βουλήσεων των συμβαλλομένων σηματοδοτεί την έναρξη ισχύος της συμφωνίας, εάν για έναν ή περισσότερους συμβαλλομένους απαιτείται προηγούμενη κύρωση της συμφωνίας, η κοινοποίηση στους υπόλοιπους συμβαλλομένους της επελθούσας κυρώσεως αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη ισχύος της.

154. Το άρθρο 25 της Συμβάσεως της Βιέννης προβλέπει, εντούτοις, τη δυνατότητα των συμβαλλομένων να προβλέψουν την προσωρινή εφαρμογή της συμφωνίας, και συγκεκριμένα ότι «[σ]υνθήκη ή τμήμα συνθήκης εφαρμόζεται προσωρινώς εν αναμονή της ενάρξεως της ισχύος αυτής: α) εάν η συνθήκη αύτη ούτως ορίζη, ή β) εάν τα μετέχοντα της διαπραγματεύσεως κράτη ούτω συνεφώνησαν κατ' άλλον τρόπον».

83 — Η οποία καταρτίστηκε στις 23 Μαΐου 1969.

155. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η επίμαχη συμφωνία άρχισε να εφαρμόζεται προσωρινά από την ημερομηνία ανταλλαγής διακοινώσεων, δηλαδή από τις 14 Οκτωβρίου 1992, εν αναμονή της ολοκληρώσεως από τις Κάτω Χώρες των διατυπώσεων που ήταν απαραίτητες για την κύρωσή της. Το τελευταίο σημείο της διακοινώσεως που απέστειλε το ολλανδικό Υπουργείο Εξωτερικών προς την πρεσβεία των Ηνωμένων Πολιτειών στη Χάγη στις 14 Οκτωβρίου 1992, το κείμενο του οποίου περιέχεται στο απόσπασμα της Tractatenblad το οποίο υπέβαλε η καθής κυβέρνηση με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, έχει ως εξής:

«I propose that if the foregoing proposal is acceptable to the Government of the United States of America, [...] this note and your note in reply indicating such acceptance shall constitute an agreement between our two governments, which shall enter into force upon an exchange of diplomatic notes following completion of all necessary internal procedures of the Government of the Kingdom of the Netherlands. Pending entry into force, the terms of this agreement shall be applied provisionally from the date of your note in reply.» [«Προτείνω, εφόσον η ανωτέρω πρόταση μπορεί να γίνει αποδεκτή από την Κυβέρνηση των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, [...] η παρούσα διακοίνωση και η απαντητική διακοίνωσή σας με την οποία θα γνωστοποιείται η αποδοχή της προτάσεως να αποτελέσουν συμφωνία μεταξύ των δύο κυβερνήσεών μας, η οποία να αρχίσει να ισχύει από της ανταλλαγής διπλωματικών διακοινώσεων μετά την ολοκλήρωση όλων των απαραίτητων εσωτερικών διαδικασιών από την Κυβέρνηση του Βασιλείου των Κάτω Χωρών. Μέχρι την έναρξη ισχύος, οι όροι της παρούσας συμφωνίας θα εφαρμόζονται προσωρινά από την ημερομηνία της απαντητικής διακοινώσεώς σας.»]

156. Αντιστοίχως, το τελευταίο σημείο της απαντητικής διακοινώσεως που απέστειλε η πρεσβεία των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής στη Χάγη στο ολλανδικό Υπουργείο Εξωτερικών στις 14 Οκτωβρίου 1992 έχει ως εξής:

«I have the honour to inform Your Excellency, on behalf of the Government of the United States of America, that it accepts the above proposal of the Government of the Kingdom of the Netherlands and to confirm that Your Excellency's note and this reply shall constitute an agreement between our two governments, the terms of which shall be applied provisionally from the date of this note and which shall enter into force upon a subsequent exchange of notes following the completion of all necessary internal procedures of the Government of the Kingdom of the Netherlands.» [«Λαμβάνω την τιμή να ενημερώσω την Εξοχότητά σας, εξ ονόματος της Κυβερνήσεως των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, ότι η Κυβέρνηση των Ηνωμένων Πολιτειών αποδέχεται την ανωτέρω πρόταση της Κυβερνήσεως του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και να επιβεβαιώσω ότι η διακοίνωση της Εξοχότητάς σας και η παρούσα απάντηση αποτελούν συμφωνία μεταξύ των δύο κυβερνήσεών μας, οι όροι της οποίας θα εφαρμόζονται προσωρινώς από την ημερομηνία της παρούσας διακοινώσεως και η οποία θα αρχίσει να ισχύει από της ανταλλαγής περαιτέρω διακοινώσεων μετά την ολοκλήρωση όλων των απαραίτητων εσωτερικών διαδικασιών από την Κυβέρνηση του Βασιλείου των Κάτω Χωρών.»]

157. Υπ' αυτές τις συνθήκες, δέον να θεωρηθεί ότι η ολοκλήρωση της επίμαχης συμφωνίας, δηλαδή η σύμπτωση των οριστικών βουλήσεων των δύο συμβαλλομένων μερών, και η επακόλουθη έναρξη ισχύος της συμφωνίας, έλαβε χώρα μόνο με την ανταλλαγή διπλωματικών διακοινώσεων που ακολούθησε την κύρωση της συμφωνίας από το ολλανδικό Κοινοβούλιο στις 26 Απριλίου 1993, με άλλα λόγια σε χρόνο ασφαλώς μεταγενέστερο της ενάρξεως ισχύος του κανονισμού 2409/92 την 1η Ιανουαρίου 1993.

158. Συνεπώς, όταν οι Κάτω Χώρες ανέλαβαν οριστικώς τις επίμαχες διεθνείς δεσμεύσεις οι οποίες προήλθαν από την ανταλλαγή διακοινώσεων της 14ης Οκτωβρίου 1992, είχαν ήδη αρχίσει να ισχύουν οι διατάξεις του κανονισμού 2409/92 δυνάμει των οποίων γεννήθηκε, όπως αναγνωρίστηκε με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, η αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας στον τομέα της ελευθερίας καθορισμού ναύλων και κομίστρων από αερομεταφορείς τρίτων χωρών σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια.

159. Συνεπώς, το επιχείρημα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση εν προκειμένω της αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας, η οποία απορρέει από την έγκριση του κανονισμού 2409/92 για να θεμελιωθεί το παράνομο των επίμαχων διεθνών δεσμεύσεων είναι αβάσιμο διότι απορρέει από εσφαλμένη ερμηνεία των πραγματικών περιστατικών.

160. Τέλος, κρίνω σκόπιμο να διευκρινίσω ότι η προτεινόμενη ανάλυση, μολονότι βασίζεται σε ισχυρισμό που προέβαλε η Επιτροπή με το υπόμνημα απαντήσεως και μόνον, δεν θεμελιώνεται σε προϋποθέσεις που τροποποιούν το αντικείμενο της διαφοράς, όπως προσδιορίζεται με το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο, ούτε σε νέες αιτιάσεις οι οποίες προβλήθηκαν εκπροσθέσμως κατά παράβαση των οριζομένων με το άρθρο 42, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Πράγματι, μεταξύ των αιτημάτων τα οποία υπέβαλε με το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι οι Κάτω Χώρες, διαπραγματευόμενες ή διατηρώντας σε ισχύ τις επίμαχες δεσμεύσεις, παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν δυνάμει ορισμένων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Η σημασία η οποία δόθηκε, στο πλαίσιο της προεκτεθείσας αναλύσεως, στην ημερομηνία κυρώσεως των επίμαχων δεσμεύσεων εξυπηρετεί απλώς τον καθορισμό του χρόνου κατά τον οποίο οι εν λόγω δεσμεύσεις πρέπει να θεωρηθεί ότι δεσμεύουν οριστικά το καθού κράτος μέλος.

161. Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων φρονώ ότι τίποτα δεν εμποδίζει να διαπιστωθεί εν προκειμένω η ύπαρξη των παραβάσεων που προσάπτονται στο καθού κράτος μέλος σε σχέση με τις διατάξεις των κανονισμών 2409/92 και 2299/89, υπό το πρίσμα όσων έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002.

2. Επί της παραβάσεως του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΚ

162. Όπως υπενθυμίστηκε ανωτέρω, στα σημεία 27 και 28, με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, αναλαμβάνοντας διεθνείς δεσμεύσεις οι οποίες επέτρεπαν στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής να ανακαλούν, να αναστέλλουν ή να περιορίζουν τα δικαιώματα μεταφοράς στις περιπτώσεις στις οποίες οι αερομεταφορείς που ορίζουν τα καθών κράτη μέλη δεν ανήκουν στο κράτος μέλος αυτό ή σε υπηκόους του, τα καθών κράτη

μέλη παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπείχαν από το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ.

163. Συναφώς, με τις εν λόγω αποφάσεις, το Δικαστήριο διευκρίνισε ιδίως ότι το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ εφαρμόζεται σε όλες τις αεροπορικές μεταφορές και ότι μπορεί κάλλιστα να εφαρμόζεται στις εγκατεστημένες σε κράτος μέλος αεροπορικές εταιρίες που παρέχουν υπηρεσίες αεροπορικών μεταφορών μεταξύ κράτους μέλους και τρίτης χώρας.

164. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι, κατά το άρθρο αυτό, η ελευθερία εγκαταστάσεως συνεπάγεται την ανάληψη και άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και διαχείριση επιχειρήσεων, μεταξύ των οποίων καταλέγονται οι εταιρίες υπό την έννοια του άρθρου 58, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 48, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ), υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με εκείνες που καθορίζει η νομοθεσία του κράτους μέλους εγκαταστάσεως για τους δικούς του υπηκόους. Τα άρθρα 52 και 58 της Συνθήκης ΕΚ εξασφαλίζουν επομένως στους κοινοτικούς υπηκόους που έχουν ασκήσει την ελευθερία εγκαταστάσεως, καθώς και στις εταιρίες που εξομοιούνται με αυτούς, ίδια μεταχείριση με τους ημεδαπούς στο κράτος μέλος υποδοχής.

165. Στη συνέχεια το Δικαστήριο παρατήρησε ότι οι ρήτρες περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών στις επίμαχες συμφωνίες —οι οποίες επιτρέπουν ιδίως στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής να ανακαλούν, να αναστέλλουν ή να περιορίζουν τις άδειες εκμεταλλεύσεως ή τις τεχνικής φύσεως άδειες των αεροπορικών εταιριών τις οποίες ορίζουν τα οικεία κράτη μέλη, εφόσον δεν ανήκουν σε σημαντικό ποσοστό στα εν λόγω κράτη μέλη ή σε υπηκόους τους και δεν ελέγχονται ουσιαστικά από αυτούς— μπορούν να θίξουν τις εγκατεστημένες στο έδαφος των εν λόγω κρατών μελών αεροπορικές εταιρίες, εφόσον ανήκουν σε σημαντικό ποσοστό είτε σε άλλο κράτος μέλος εκτός του κράτους εγκαταστάσεως είτε σε υπηκόους άλλου κράτους μέλους και ελέγχονται ουσιαστικά από το άλλο αυτό κράτος μέλος ή υπηκόους του. Συνεπώς, οι συμφωνίες αεροπορικών μεταφορών μεταξύ των καθών κρατών μελών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής μπορούν να μην εφαρμόζονται σε αυτές τις αεροπορικές εταιρίες, ενώ αντίθετα εφαρμόζονται στις αεροπορικές εταιρίες των εν λόγω κρατών μελών.

166. Συνεπώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι προαναφερθείσες ρήτρες είναι αντίθετες προς το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ, εφόσον επιτρέπουν διάκριση μεταξύ των αεροπορικών εταιριών του συμβαλλομένου κράτους μέλους και των αεροπορικών εταιριών των άλλων κρατών μελών, εμποδίζοντας τις τελευταίες αυτές εταιρίες που είναι εγκατεστημένες στο έδαφος του συμβαλλομένου κράτους μέλους να τύχουν ίδιας μεταχείρισης με τις ημεδαπές εταιρίες στο κράτος μέλος υποδοχής [84].

167. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνω-

84 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση C-476/98, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 144 έως 156.

ρίσει την ύπαρξη της ίδιας παραβάσεως έναντι των Κάτω Χωρών.

168. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η ρήτρα περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών, η οποία περιλήφθηκε στη διμερή συμφωνία μεταξύ των Κάτω Χωρών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής τροποποιήθηκε με την ανταλλαγή διακοινώσεων του 1992. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ρήτρα αυτή τροποποιήθηκε ουσιαστικά, ενώ η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι τροποποιήσεις ήταν καθαρά συντακτικής φύσεως.

169. Συναφώς, αρκεί να υπενθυμιστεί η προεκτεθείσα στα σημεία 138 έως 143 επιχειρηματολογία την οποία ανέπτυξε το Δικαστήριο στις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, σύμφωνα με την οποία, η αναδιαπραγμάτευση των προϊσχυουσών συμφωνιών δέον να θεωρηθεί ότι επιβεβαιώνει τις ρήτρες οι οποίες δεν τροποποιήθηκαν ή υπέστησαν απλώς ήσσονος σημασίας τροποποιήσεις.

170. Συναφώς συμμερίζομαι ιδίως τις απόψεις που εκτίθενται στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tizzano για τις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, στις οποίες υπογραμμίζεται ότι, μολονότι από τυπική άποψη οι ρήτρες περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου δεν τροποποιήθηκαν με τις επίμαχες συμφωνίες, το περιεχόμενο και η έκτασή τους τροποποιήθηκαν ριζικά με τις συμφωνίες αυτές, οι οποίες αναγκαστικά επηρέασαν το πεδίο εφαρμογής τους, κατόπιν της πλήρους ελευθερώσεως των δρομολογίων της πέμπτης ελευθερίας [85].

171. Κατόπιν όσων έχει ήδη διακηρύξει το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2002, επιβάλλεται κατά τη γνώμη μου το συμπέρασμα ότι υφίσταται η παράβαση του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΚ την οποία επικαλείται η Επιτροπή.

Γ — *Επί των δικαστικών εξόδων*

172. Δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Λαμβανομένου υπόψη ότι προτείνω την αναγνώριση της παράβα-

85 — Βλ. σημεία 137 και 138.

σης των Κάτω Χωρών και ότι η Επιτροπή έχει υποβάλει σχετικό αίτημα, φρονώ ότι οι Κάτω Χώρες πρέπει να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα.

173. Η Γαλλία, η οποία άσκησε παρέμβαση στην υπό κρίση υπόθεση, θα φέρει τα δικαστικά της έξοδα σύμφωνα με την παράγραφο 4 του προαναφερθέντος άρθρου 69.

## VII — Πρόταση

174. Για όλους τους λόγους που εξέθεσα ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1) Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, αναλαμβάνοντας ή διατηρώντας σε ισχύ, παρά την αναδιαπραγμάτευση της συμφωνίας αεροπορικών μεταφορών της 3ης Απριλίου 1957, μεταξύ του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής διεθνείς δεσμεύσεις έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής

— οι οποίες αφορούν τους αεροπορικούς ναύλους και τα κόμιστρα που εφαρμόζουν σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια οι οριζόμενοι από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής μεταφορείς,

— οι οποίες αφορούν τα ηλεκτρονικά συστήματα κρατήσεως θέσεων που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο ολλανδικό έδαφος και

— βάσει των οποίων αναγνωρίζεται στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής το δικαίωμα να ανακαλούν, να αναστέλλουν ή να περιορίζουν τα δικαιώματα μεταφοράς στις περιπτώσεις στις οποίες οι αερομεταφορείς που ορίζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν ανήκουν στο κράτος μέλος αυτό ή σε Ολλανδούς υπηκόους,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 10 ΕΚ) και από το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 43 ΕΚ), καθώς και από τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 2409/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών, και 2299/89 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1989, για τη θέσπιση κώδικα συμπεριφοράς για τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3089/93 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.

3) Η Γαλλική Δημοκρατία φέρει τα δικά της έξοδα.