STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PAOLA MENGOZZIHO

přednesené dne 16. listopadu 2006 [1]

I – Úvod

1. Na základě návrhů předložených Komisí podle článku 169 Smlouvy o ES (nyní článek 226 ES) Soudní dvůr vynesl dne 5. listopadu 2002 osm rozsudků proti Rakousku [2], Belgii [3], Dánsku [4], Finsku [5], Německu [6], Lucembursku [7], Spojenému království [8] a Švédsku [9], v nichž rozhodl, že tyto státy tím, že sjednaly, používaly nebo ponechaly v platnosti některé mezinárodní závazky vůči Spojeným státům americkým v oblasti letecké dopravy, nesplnily povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 5 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 10 ES) a článku 52 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 43 ES), jakož i z nařízení Rady (EHS) č. 2409/92 ze dne 23. července 1992 o tarifech a sazbách za letecké služby [10] a nařízení Rady (EHS) č. 2299/89 ze dne 24. července 1989 o kodexu chování pro používání počítačových rezervačních systémů [11], ve znění nařízení Rady č. 3089/93 ze dne 29. října 1993 [12] (dále jen „rozsudky ze dne 5. listopadu 2002“) [13].

2. Žaloba Komise, jež je předmětem tohoto řízení, směřuje k tomu, aby Soudní dvůr vydal obdobný rozsudek proti Nizozemsku.

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Věc C-475/98, Recueil, s. I-9797.

3 — Věc C-471/98, Recueil, s. I-9681.

4 — Věc C-467/98, Recueil, s. I-9519.

5 — Věc C-469/98, Recueil, s. I-9627.

6 — Věc C-476/98, Recueil, s. I-9855.

7 — Věc C-472/98, Recueil, s. I-9741.

8 — Věc C-466/98, Recueil, s. I-9427.

9 — Věc C-468/98, Recueil, s. I-9575.

10 — Úř. věst. L 240, s. 15; Zvl. vyd. 07/01, s. 427.

11 — Úř. věst. L 220, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 277.

12 — Úř. věst. L 278, s. 35; Zvl. vyd. 07/02, s. 94.

13 — Ve věci C-466/98, Spojené království v. Komise, se žaloba týkala pouze porušení článku 52 Smlouvy o ES.

II – Právní rámec

3. Žalobní důvody Komise vůči Nizozemsku se omezují na porušení shledaná Soudním dvorem v uvedených rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002.

4. Kromě porušení článků 5 a 52 Smlouvy o ES Komise vytýká Nizozemsku nesplnění povinností, které pro tento členský stát vyplývají z některých nařízení Rady, přijatých v oblasti letecké dopravy. Je třeba krátce připomenout normativní kontext sporu, do nějž jsou tyto akty začleněny.

5. Rada přijala v letech 1987, 1990 a 1992 za účelem postupného vytváření vnitřního trhu letecké dopravy na základě čl. 84 odst. 2 Smlouvy o ES (nyní čl. 80 odst. 2 ES) [14] tři „balíčky" právních předpisů směřující k zajištění jednak volného pohybu služeb letecké dopravy, a jednak uplatňování pravidel Společenství týkajících se hospodářské soutěže v této oblasti.

6. Nařízení č. 2409/92 přijaté v rámci „třetího balíčku", jímž měla být provedena úplná liberalizace letecké dopravy uvnitř Společenství [15], vymezuje kritéria a postupy používané při stanovení tarifů a sazeb letecké dopravy zcela uvnitř Společenství (čl. 1 odst. 1).

7. Podle čl. 1 odst. 2 písm. a) se toto nařízení nevztahuje na tarify a sazby uložené jinými leteckými dopravci než dopravci Společenství, přičemž toto omezení je stanoveno, aniž je dotčen čl. 1 odst. 3, kde je upřesněno, že „pouze letečtí dopravci Společenství jsou oprávněni zavést nové produkty nebo nižší než stávající tarify pro rovnocenné produkty". Jak lépe uvidíme níže, v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002 Soudní dvůr na

14 — Jak známo, čl. 80 odst. 1 ES stanoví, že ustanovení Smlouvy se vztahují na dopravu po železnicích, silnicích a vnitrozemských vodních cestách. Doprava námořní a letecká jsou předmětem zvláštní úpravy. Podle ustanovení čl. 80 odst. 2 Rada může kvalifikovanou většinou rozhodnout, zda, do jaké míry a jakým postupem bude možno stanovit vhodná ustanovení pro tyto oblasti.

15 — Třetí balíček obsahoval kromě nařízení č. 2409/92 také nařízení Rady (EHS) č. 2407/92 ze dne 23. července 1992 o vydávání licencí leteckým dopravcům (Úř. věst. L 240, s. 1; Zvl. vyd. 06/02, s. 3) a nařízení Rady (EHS) č. 2408/92 ze dne 23. července 1992 o přístupu leteckých dopravců Společenství na letecké trasy uvnitř Společenství (Úř. věst. L 240, s. 8; Zvl. vyd. 07/01, s. 420).

základě výkladu těchto ustanovení ve vzájemném spojení rozhodl, že nařízení č. 2409/92 sice nepřímo, ale s určitostí leteckým dopravcům působícím uvnitř Společenství zakázalo zavádět nové produkty nebo nižší tarify než stávající tarify pro rovnocenné produkty, a že zákonodárce Společenství tím omezil tarifní volnost těchto dopravců v případě, kdy zajišťují spoje uvnitř Společenství na základě práv páté svobody, jichž požívají. Podle Soudního dvora Společenství tudíž nabylo v rozsahu pokrytém čl. 1 odst. 3 nařízení č. 2409/92 výlučnou pravomoc sjednávat s třetími státy závazky týkající se tohoto omezení tarifní volnosti leteckých dopravců jiných než leteckých dopravců Společenství [16].

8. Nařízení č. 2409/92 vstoupilo v platnost dnem 1. ledna 1993 v souladu se svým článkem 12.

9. Kromě aktů obsažených ve zmíněných „balíčcích" právních předpisů zákonodárce Společenství přijal několik nařízení, která se týkají úpravy specifických aspektů oblasti letecké dopravy.

10. Konkrétně nařízení č. 2299/89 stanoví kodex chování pro používání počítačových rezervačních systémů. V souladu s článkem 1 téhož nařízení se toto nařízení vztahuje na počítačové rezervační systémy („Computerised reservation systems", dále jen „CRS") zahrnující služby letecké dopravy, jsou-li nabízeny nebo používány na území Společenství bez ohledu na status nebo státní příslušnost prodejce systému, na zdroj použitých informací nebo umístění ústřední jednotky pro zpracování údajů a na zeměpisnou polohu letišť, mezi nimiž se uskuteční letecká doprava.

11. V rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, jak uvidíme dále, Soudní dvůr rozhodl, že nařízení se podle svých článků 1 a 7 vztahuje, s výhradou vzájemnosti, rovněž na státní příslušníky třetích států, pokud nabízejí nebo používají počítačové rezervační systémy na území Společenství, a že na základě tohoto nařízení Společenství získalo výlučnou pravomoc sjednávat se třetími státy závazky týkající se počítačových rezervačních systémů nabízených nebo používaných na jeho území [17].

16 — Viz např. výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 124.

17 — Viz např. výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, body 128 a 129.

III – Skutečnosti předcházející žalobě a skutkové okolnosti

A – *Dvoustranná dohoda mezi Nizozemskem a Spojenými státy americkými*

12. Vztahy mezi Nizozemskem a Spojenými státy americkými v oblasti letecké dopravy se řídí dvoustrannou dohodou podepsanou dne 3. dubna 1957 (dále jen: „dohoda z roku 1957"). Tato dohoda byla následně změněna a doplněna, a to nejdříve výměnou dopisů ze dne 25. listopadu 1969 a později třemi různými protokoly v letech 1978, 1987 a 1991.

13. Ze spisu vyplývá, že Spojené státy americké se v roce 1992 rozhodly navrhnout několika evropským státům uzavření dvoustranných dohod typu „otevřené nebe". Dohoda tohoto typu měla jednak usnadnit aliance mezi dopravci ze Spojených států a z Evropy, a jednak splňovat vícero kritérií vymezených vládou Spojených států, jako je volný přístup na všechny trasy, poskytnutí neomezených provozních a trasových práv, stanovení cen pro letecké trasy mezi stranami dohody systémem tzv. „dvojího neschválení" a možnost sdílení kódů.

14. Dne 14. října 1992 Nizozemsko a Spojené státy americké přistoupily k výměně nót týkajících se konzultací, jež proběhly ve Washingtonu od 1. do 4. září 1992 (dále jen: „výměna nót z roku 1992"), během nichž byly odsouhlaseny změny dohody z roku 1957 a protokolu z roku 1978.

15. Během let 1993 a 1994 Spojené státy americké zesílily své snahy o uzavření dvoustranných dohod o letecké dopravě podle politiky „otevřené nebe" s co největším počtem evropských států.

16. Dne 17. listopadu 1994 Komise zaslala členským státům dopis, v němž je upozornila na negativní dopad, který mohou tyto dvoustranné dohody mít na Společenství, a zaujala stanovisko, že tento typ dohod může ovlivnit vnitřní právní úpravu Společenství. Dodala, že jednání o těchto dohodách lze vést účinně a v souladu s právem pouze na úrovni Společenství.

B – *Rozsudky Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002*

17. Je třeba stručně připomenout zásady stanovené Soudním dvorem v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, jelikož se jedná o soudní precedent, na němž je založena žaloba Komise.

18. Komise v osmi žalobách podaných zároveň dne 18. prosince 1998 k Soudnímu dvoru žalovala Spojené království, Dánsko, Švédsko, Finsko, Belgii, Lucembursko, Rakousko a Německo. V žalobách bylo vytýkáno několik porušení práva Společenství, vyplývajících z toho, že tyto státy uzavřely se Spojenými státy americkými dvoustranné dohody o letecké dopravě. Žalovaným státům, s výjimkou Spojeného království, bylo vytýkáno, že

— v letech 1995 až 1996 uzavřely se Spojenými státy americkými obzvláště liberální dohody o letecké dopravě (dohody zvané „otevřené nebe"), čímž porušily zásady týkající se rozdělení vnějších kompetencí mezi Společenství a členské státy;

— podpůrně porušily čl. 234 druhý pododstavec Smlouvy o ES (nyní čl. 307 druhý pododstavec ES) nebo článek 5 Smlouvy o ES, protože neučinily vše, co bylo možné, aby zajistily plný soulad dohod uzavřených s USA před vstupem Smlouvy o ES v platnost nebo před přijetím právní úpravy Společenství o letecké dopravě, a to především tzv. třetího „balíčku" právních předpisů, s právem Společenství.

19. Všem žalovaným státům bylo rovněž vytýkáno, že porušily článek 52 Smlouvy o ES tím, že do dvoustranných dohod se Spojenými státy americkými vložily nebo v nich ponechaly tzv. „doložku o státní příslušnosti", která každé straně v praxi umožňovala odepřít práva stanovená v těchto dohodách leteckým dopravcům určeným druhým smluvním státem, pokud nejsou vlastněni nebo kontrolováni subjekty tohoto státu.

20. Je vhodné připomenout, že Nizozemsko bylo vedlejším účastníkem ve všech těchto osmi sporech.

21. Na první žalobní důvod Komise vznesený proti sedmi z osmi žalovaných členských států, týkající se porušení vnější pravomoci Společenství, Soudní dvůr zaprvé uvedl, že i když čl. 80 odst. 2 ES může být použit Radou jako právní základ k tomu, aby byla Společenství přiznána pravomoc uzavřít v určitém případě mezinárodní dohodu o letecké dopravě, nemůže sám o sobě zakládat vnější pravomoc Společenství v této oblasti [18].

22. Soudní dvůr zadruhé připomněl, že ve svém posudku 1/76 [19] rozhodl, že pravomoc zavazovat Společenství vůči třetím zemím může implicitně vyplývat z ustanovení Smlouvy týkajících se vnitřní pravomoci, jeli účast Společenství na mezinárodní dohodě nutná k uskutečnění některého jeho cíle, a že následně ve svém posudku 1/94 [20] upřesnil, že tento případ nastane, pokud lze vnitřní pravomoc užitečně vykonávat pouze ve spojení s vnější pravomocí, tedy jestliže k uskutečnění určitých cílů Smlouvy, jichž nelze dosáhnout zavedením samostatných pravidel, je nutné uzavřít mezinárodní dohodu. Soudní dvůr však vyloučil, že by tomu tak bylo v projednávaných případech [21].

23. Soudní dvůr zatřetí zkoumal možnost přiznat Společenství pravomoc uzavírat dohody se třetími zeměmi v oblasti letecké dopravy na základě zásad stanovených v rozsudku AETS [22].

24. Jak je známo, v tomto rozsudku Soudní dvůr uvedl, že pokaždé, když Společenství přijalo za účelem provádění společné politiky stanovené ve Smlouvě ustanovení zavádějící jakoukoliv formou společná pravidla, členské státy již nejsou oprávněny – jednotlivě ani kolektivně – sjednávat se třetími státy závazky dotýkající se těchto pravidel nebo měnící jejich dosah, a že s postupným přijímáním těchto společných pravidel je pouze Společenství schopno přijímat a plnit – s účinkem pro celou oblast platnosti právního řádu Společenství – smluvní závazky

18 — Viz např. výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 81.

19 — Posudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 1977 (Recueil, s. 741, body 3 a 4).

20 — Posudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 1994 (Recueil, s. I-5267, bod 89).

21 — Viz např. výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, body 82 a 83.

22 — Rozsudek ze dne 31. března 1971 (22/70, Komise v. Rada, Recueil, s. 263).

sjednané se třetími zeměmi [23]. Podle Soudního dvora přitom tyto zásady měly být použity i v projednávaných případech, neboť pokud by členské státy směly sjednávat mezinárodní závazky, jež by mohly ovlivnit společná pravidla přijímaná na základě čl. 80 odst. 2 ES, mohlo by to ohrozit dosažení cíle těchto pravidel, a tudíž bránit Společenství v plnění jeho úkolu ochrany společného zájmu [24].

25. Soudní dvůr poté přezkoumával, zda mezinárodní závazky sjednané žalovanými členskými státy mohly ovlivnit společná pravidla zavedená v oblasti letecké dopravy, jichž se dovolávala Komise. Po tomto přezkumu dospěl k závěru, že tento vliv existoval, pouze pokud jde o ustanovení nařízení č. 2409/92, a nařízení č. 2299/89 a že od vstupu těchto aktů v platnost členské státy již nemohly sjednat nebo i přes opětovné jednání o sporných dohodách ponechat v platnosti mezinárodní závazky týkající se jednak tarifů uplatňovaných dopravci třetích zemí na trasách uvnitř Společenství, a jednak počítačových rezervačních systémů na svých příslušných vnitrostátních územích [25].

26. Soudní dvůr tudíž prohlásil, že Dánsko, Švédsko, Finsko, Belgie, Lucembursko, Rakousko a Německo tím, že sjednaly a ponechaly v platnosti tyto závazky se Spojenými státy, porušily vnější pravomoc Společenství.

27. Pokud jde o druhý žalobní důvod přednesený Komisí proti všem žalovaným členským státům, týkající se tvrzeného porušení ustanovení o právu na usazování, Soudní dvůr rozhodl, že doložky vložené do sporných dohod, které přiznaly Spojeným státům právo odvolat, přerušit nebo omezit práva na provozování dopravy v případě, kdy letečtí dopravci určení žalovaným členským státem nejsou vlastněni tímto státem nebo jeho státními příslušníky, jsou v rozporu s článkem 52 Smlouvy o ES, jelikož brání

23 — Body 16 až 18 a 22.

24 — Viz např. rozsudek Komise v. Německo, uvedený v bodech 105 a 106.

25 — Viz, například, rozsudek Komise v. Německo, uvedený v bodech 114 až 137. Pokud jde o nařízení (EHS) č. 95/93 ze dne 18. ledna 1993 o společných pravidlech přidělování letištních časů na letištích Společenství (Úř. věst. L 14, s. 1; Zvl. vyd. 07/02, s. 3), jež se vztahuje, s výhradou vzájemnosti, na letecké dopravce třetích zemí, Soudní dvůr měl za to, že i když Společenství má od vstupu tohoto nařízení v platnost výlučnou pravomoc uzavírat se třetími zeměmi dohody týkající se této oblasti, v projednávaném případě Komise neuvedla, které mezinárodní závazky sjednané dotčenými členskými státy by mohly mít dopad na toto nařízení.

leteckým společnostem Společenství usazeným v těchto členských státech, které jsou vlastněny a skutečně kontrolovány jiným členským státem, než je stát usazení, anebo jeho státními příslušníky, požívat v hostitelském členském státě tuzemského zacházení [26].

28. Soudní dvůr tudíž rozhodl, že osm žalovaných členských států tím, že do sporných dohod vložilo tyto doložky, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 52 Smlouvy o ES.

C – Iniciativy Komise a Rady v návaznosti na vydání rozsudků Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002

29. Dne 19. listopadu 2002 Komise zveřejnila sdělení o důsledcích rozsudků ze dne 5. listopadu 2002 na evropskou politiku letecké dopravy [27]. Komise v tomto sdělení rozebrala vnější vztahy Společenství v oblasti letecké dopravy, uplatnila závěry, které se podle jejího názoru měly z uvedených rozsudků vyvodit, a předložila základní směry a zásady vnější politiky Společenství v předmětné oblasti. V bodě 38 tohoto sdělení Komise konkrétně uvedla:

„Pokud se jiné dvoustranné dohody o leteckých službách týkají stejných aspektů jako dohody ‚otevřené nebe' v tomto případě, rovněž nejsou v souladu s právem Společenství. Tato úvaha platí nejen pro ostatní dohody podepsané se Spojenými státy, které dosud nebyly předloženy Soudnímu dvoru, ale pro všechny dvoustranné dohody o leteckých službách, které obsahují podobnou doložku o státní příslušnosti nebo porušují výlučnou vnější pravomoc Společenství".

30. Ze spisu vyplývá, že Komise paralelně s oznámením ze dne 19. listopadu 2002 zaslala všem členským státům dopis, kde je vyzvala, aby uplatnily doložky o výpovědi uvedené v jejich dohodách se Spojenými státy. Tento dopis byl zaslán Nizozemsku dne 25. listopadu 2002. Komise zopakovala výzvu k vypovězení dohody mezi Nizozem-

26 — Viz např. rozsudek Komise v. Německo, uvedený v bodech 147 až 156.

27 — KOM(2002) 649 konečné.

skem a Spojenými státy americkými v dalších dvou dopisech zaslaných nizozemské vládě dne 30. července 2004 a dne 10. března 2005.

31. Dne 26. února 2003 Komise přijala nové sdělení o vztazích mezi Společenstvím a třetími zeměmi v oblasti letecké dopravy [28], kde opětovně zdůraznila nutnost uvést „vztahy mezi členskými státy a Spojenými státy do souladu s právem Společenství".

32. Za účelem jednat v návaznosti na rozsudky ze dne 5. listopadu 2002 přijala Rada během zasedání dne 5. a 6. června 2003 dohodu o přijetí balíčku opatření týkajících se vnější politiky Společenství v oblasti letecké dopravy. Tento balíček obsahoval:

— rozhodnutí Rady, kterým pověřuje Komisi, aby zahájila jednání se Spojenými státy americkými v oblasti letecké dopravy [29];

— rozhodnutí Rady, kterým pověřuje Komisi, aby zahájila jednání se třetími zeměmi o vlastnictví a kontrole leteckých dopravců a o dalších otázkách ve výlučné pravomoci Společenství;

— „obecný postoj" k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o sjednávání a provádění dohod mezi členskými státy a třetími zeměmi o leteckých službách.

33. Po tomto posledním opatření následovalo přijetí nařízení Evropského parlamentu

28 — KOM(2003) 94 konečné.

29 — Komise v červnu 2003 na základě pověření Rady zahájila jednání za účelem uzavření dohody o letecké dopravě mezi Evropským společenstvím a jeho členy na jedné straně a Spojenými státy americkými na straně druhé. Komise připravila znění dohody dne 18. listopadu 2005 a projednala ho na zasedáních Rady dne 5. prosince 2005, 27. března a 6. června 2006. I když Rada jednomyslně vyjádřila své uspokojení s výsledky jednání vedených Komisí v listopadu 2005, podmínila uzavření dohody reformou pravidel Spojených států amerických týkajících se kontroly amerických leteckých společností ze strany zahraničních subjektů (viz http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/global_partners/us_en.htm).

a Rady (ES) č. 847/2004 ze dne 29. dubna 2004 o sjednávání a provádění dohod mezi členskými státy a třetími zeměmi o leteckých službách [30]. V šestnáctém bodě odůvodnění tohoto nařízení je mezi sledovanými cíli výslovně uvedena „koordinace jednání s třetími zeměmi při uzavírání dohod o leteckých službách, nezbytnost zaručit harmonizovaný přístup k provádění a uplatňování těchto dohod a ověřování jejich souladu s právem Společenství". Za tímto účelem zavádí nařízení postup spolupráce mezi členskými státy a Komisí, který se podle čl. 1 odst. 1 použije pokaždé, když se členský stát rozhodne zahájit jednání s třetí zemí o nové dohodě o leteckých službách, změně stávající dohody o leteckých službách, jejích příloh nebo jiné související dvoustranné nebo mnohostranné dohodě, jejíž předmět náleží částečně do pravomoci Společenství. Je třeba poukázat na to, že druhý a třetí bod odůvodnění tohoto nařízení připomínají zásady stanovené Soudním dvorem v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, zatímco pátý bod odůvodnění stanoví, že „postup spolupráce mezi členskými státy a Komisí zavedený tímto nařízením se nedotýká rozdělení pravomocí mezi Společenství a členské státy podle práva Společenství, tak jak jej vykládá Soudní dvůr".

30 — Úř. věst. L 157, s. 7; Zvl. vyd. 07/08, s. 193.

IV – Postup před zahájením soudního řízení

34. Dne 19. ledna 1999 Komise zaslala nizozemské vládě výzvu dopisem, v níž Nizozemsku vytkla porušení výlučné pravomoci Společenství podle zásad stanovených Soudním dvorem ve stanovisku 1/76, porušení článku 5 Smlouvy o ES ve spojení s ustanoveními sekundárního práva, jež jsou obsažena v nařízeních č. 2407/92, 2408/92, 2409/92 a 2299/89, a porušení článku 52 Smlouvy o ES. Tato porušení podle Komise vyplývala z uzavření, v roce 1992, a z následného provádění dohody typu „otevřené nebe" se Spojenými státy americkými.

35. Dne 1. června 1999 Nizozemsko odpovědělo na výzvu dopisem tak, že vzneslo pochyby o oprávněnosti rozhodnutí Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti vztahující se ke skutečnostem z doby před více než šesti lety, proti kterým nebyla dosud vznesena žádná námitka, i když v roce 1995 bylo z podobných důvodů zahájeno řízení o nesplnění povinnosti proti osmi dalším členským státům. Nizozemsko rovněž zpochybnilo analýzu Komise o dopadu změn,

které přinesl protokol z roku 1992, o existenci výlučné pravomoci Společenství v oblasti letecké dopravy, o údajném porušení článku 5 Smlouvy o ES, neboť sporné změny byly dohodnuty před vstupem normativních aktů zahrnutých do třetího „balíčku" v platnost, a o zjištěném porušení článku 52 Smlouvy o ES.

36. Jelikož Komise neměla odpověď za uspokojivou, vydala odůvodněné stanovisko, v němž potvrdila výtky sdělené nizozemské vládě v dopise ze dne 19. ledna 1999. Nizozemsko zaslalo své vyjádření k odůvodněnému stanovisku dne 23. února 2001 a potvrdilo v něm svůj postoj vyjádřený v dopise ze dne 1. června 1999.

V – Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

37. Dne 20. ledna 2004 Komise podala žalobu, jež je předmětem tohoto sporu.

38. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 6. června 2005 bylo povoleno vedlejší účastenství Francouzské republiky na podporu návrhových žádání Nizozemska.

39. Komise se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemsko tím, že sjednalo nebo, i přes opětovné jednání o dohodě o letecké dopravě uzavřené mezi Nizozemskem a Spojenými státy americkými dne 3. dubna 1957, ponechalo v platnosti mezinárodní závazky,

— které se týkají leteckých tarifů uplatňovaných dopravci určenými Spojenými státy na trasách uvnitř Společenství a počítačových rezervačních systémů nabízených nebo používaných na nizozemském území a

— které přiznávají Spojeným státům právo odvolat, přerušit nebo omezit práva na provozování dopravy v případě, kdy letečtí dopravci určení Nizozemskem nejsou vlastněni tímto státem nebo nizozemskými státními příslušníky,

nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 5 a 52 Smlouvy o ES, jakož i z nařízení č. 2409/92 a 2299/89.

40. Nizozemsko navrhuje, aby Soudní dvůr rozhodl, že žaloba je nepřípustná, a podpůrně, aby rozhodl, že není opodstatněná.

41. Francie navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl.

VI – Právní analýza

A – *K přípustnosti*

1. Argumentace účastníků řízení

42. Nizozemsko poukazuje na to, že mezi sjednáním sporných závazků a zahájením řízení podle článku 226 ES zasláním výzvy dopisem uplynulo více než šest let a mezi zasláním odůvodněného stanoviska a podáním žaloby ve věci v tomto řízení více než čtyři roky. Nizozemsko dále upozorňuje, že zatímco Komise zahájila v roce 1995 řízení o nesplnění povinnosti proti osmi členským státům, nebylo proti němu přijato žádné opatření až do konce ledna 1999, kdy mu byla zaslána výzva dopisem. Tímto jednáním Komise dostala Nizozemsko „do natolik nevýhodného postavení, že ztratila právo předložit věc Soudnímu dvoru" za účelem určení nesplnění povinnosti vytýkaného v tomto řízení.

43. Žalovaný členský stát zaprvé uplatňuje, že dlouhodobá nečinnost Komise spolu s okolností, že proti osmi členským státům bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti ohledně dohod, které uzavřely, vzbudila u nizozemské vlády legitimní očekávání v tom smyslu, že je Nizozemsko v řádném postavení, a ponechala je v domnění, že Komise má jeho situaci za odlišnou od situace ostatních států. Toto přesvědčení bylo posíleno okolností, že po vynesení rozsudků ze dne 5. listopadu 2002 Komise čekala více než dva roky, než podala žalobu proti Nizozemsku.

44. Nizozemsko se rovněž dovolává legitimního očekávání dotčených subjektů a v tomto

ohledu uvádí, že sporné závazky umožňují nizozemským dopravcům přístup na trasy Spojených států, který by nebyl zajištěn, pokud by Nizozemsko v návaznosti na rozsudek Soudního dvora bylo povinno tyto závazky změnit. Proti argumentu Komise, podle něhož by tento přístup byl i nadále zajištěn na základě zásady zdvořilosti, se Nizozemsko dovolává nedostatečnosti této zásady k zajištění nezbytné stability letecké dopravy mezi oběma zeměmi.

45. Nizozemská vláda také zdůrazňuje, že sporné závazky podmiňují přiznání antitrustové imunity ze strany orgánů Spojených států nizozemským dopravcům a že tato imunita byla jedním z předpokladů vytvoření aliance mezi KLM a Northwest Airlines, kterou Komise schválila během postupu před zahájením soudního řízení.

46. Nizozemsko zadruhé uplatňuje, že posuzovací pravomoc přiznaná Komisi podle článků 211 ES a 226 ES nemůže Komisi opravňovat k takovému jednání, jež by porušovalo zásadu řádné správy a zásadu právní jistoty, jakož i zásadu loajální spolupráce uznanou v článku 10 ES, jak ji vyložil Soudní dvůr v usnesení Zwartveld a další [31]. Komise byla podle názoru Nizozemska povinna dodržet na základě těchto zásad přiměřenou lhůtu.

47. Nizozemská vláda zatřetí tvrdí, že nepřípustnost žaloby je krom toho odůvodněna s ohledem na okolnost, že Komise vůbec nepřihlížela k vývoji po vynesení rozsudků Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002, a zejména k tomu, že Komisi bylo uděleno pověření k jednání o mezinárodních dohodách o letecké dopravě se třetími zeměmi a se Spojenými státy americkými, jak bylo rozhodnuto na výše uvedeném zasedání Rady ve dnech 5. a 6. června 2003 [32], k přijetí nařízení č. 847/2004 a obecněji k vymezení cílů Společenství v oblasti letecké dopravy, na jejichž dosažení se ostatně Nizozemsko aktivně podílelo.

48. Nizozemská vláda konečně zdůrazňuje, že případné rozhodnutí Soudního dvora, kterým by bylo potvrzeno nesplnění povinností vytýkaných Komisí, by dostalo Nizozemsko do bezvýchodné situace, protože by je nutilo jednat se Spojenými státy americkými o změně dvoustranné dohody, což by narušilo výlučnou pravomoc Společenství a mohlo by ohrozit cíle probíhajících jednání na úrovni Společenství. V odpověď na

31 — Usnesení ze dne 13. července 1990 (2/88, Recueil, s. I-3365, bod 17).

32 — Viz výše uvedený bod 32.

argument Komise, podle něhož by bylo dostačující dohodu vypovědět, aby tak bylo splněno případné rozhodnutí Soudního dvora vyhovující žalobě, Nizozemsko zdůrazňuje, že takové opatření by za situace, kdy chybí dohoda na úrovni Společenství, způsobilo neúnosné právní vakuum na úkor dotčených tuzemských subjektů v tomto odvětví.

49. Komise zaprvé uplatňuje, že podle ustálené judikatury Soudního dvora není povinna v rámci řízení podle článku 226 ES dodržovat určité lhůty a že případná nepřiměřená délka postupu před zahájením soudního řízení může vést k nepřípustnosti žaloby pouze za předpokladu porušení práv obhajoby členského státu. Podle názoru Komise Nizozemsko neuplatnilo v projednávaném případě žádný argument, kterým by prokázalo, že délka postupu ovlivnila výkon jeho práv obhajoby.

50. Komise zadruhé ve své replice čistě informativně uvedla, že důvodem toho, že v roce 1995 podala žalobu proti ostatním osmi členským státům, a nikoliv proti Nizozemsku, bylo, že v té době považovala za překážku okolnost, že na rozdíl od ostatních osmi případů byla sporná dohoda uzavřena Nizozemskem před vstupem aktů „třetího balíčku" v platnost, i když až po jejich přijetí. Komise tvrdí, že se rozhodla podat žalobu proti Nizozemsku až po vynesení rozsudku Soudního dvora ze dne 18. prosince 1997 ve věci Inter-Environnement Wallonie [33]. Komise kromě toho zjistila až při formulování repliky, že nizozemský parlament dohodu ratifikoval dne 26. dubna 1993, tedy po vstupu „třetího balíčku" v platnost.

51. Komise zatřetí uplatňuje, že skutečnost, že začala vést postup před zahájením soudního řízení proti Nizozemsku později než proti ostatním osmi členským státům, jej nijak neznevýhodnila, právě naopak, protože mělo více času na vyhovění rozsudkům Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002. S ohledem na dobu, která uplynula mezi odůvodněným stanoviskem a podáním žaloby v projednávané věci, Komise uvádí, že vyčkala na vydání výše uvedených rozsudků a že objasnila svůj postoj v návaznosti na jejich vyhlášení již ve svém sdělení ze dne 19. listopadu 2002 a následně v dopisech zaslaných nizozemské vládě dne 25. listopadu 2002, 30. července 2004 a 10. března 2005. V těchto dopisech Komise žádala Nizozem-

33 — Rozsudek ze dne 18. prosince 1997 (C-129/96, Recueil, s. I-7411).

sko mimo jiné o to, aby vyhovělo rozsudkům Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002 a vypovědělo spornou dohodu, což vylučovalo možnost opětovného jednání o této dohodě. V případě výpovědi by přitom byla dohoda platná další dva roky a, i kdyby mezitím nebyla uzavřena žádná dohoda na úrovni Společenství, leteckou dopravu se Spojenými státy americkými by bylo možné i nadále provozovat na základě zásady zdvořilosti.

2. Posouzení

52. Nizozemská vláda má námitky proti přípustnosti žaloby, přičemž se dovolává porušení zásady legitimního očekávání a zásady právní jistoty, kterézto porušení podle ní vyplývá z prodlení, s nímž se Komise rozhodla jednat proti Nizozemsku na základě pravomocí podle článku 226 ES. Jelikož Komise jednala se zpožděním, porušila krom toho článek 5 Smlouvy o ES, který podle výkladu Soudního dvora ve výše uvedeném usnesení Zwartveld a další ukládá orgánům Společenství povinnost jednat v souladu s požadavky loajální spolupráce s členskými státy.

53. Nizozemsko Komisi rovněž vytýká nepřiměřenou délku postupu před zahájením soudního řízení. Komise je podle názoru tohoto členského státu povinna při výkonu svých pravomocí, jež jsou jí svěřeny článkem 226 ES, jednat v přiměřené lhůtě. Tato povinnost vyplývá nejen z pravidla řádné správy, ale je i logickým následkem zásady právní jistoty.

54. Předesílám, že argumenty nizozemské vlády nepřinášejí nic nového. Jak bude uvedeno níže, již od vynesení prvních rozsudků pro nesplnění povinnosti musel Soudní dvůr přezkoumávat námitky předložené žalovanými členskými státy na podporu nepřípustnosti žaloby, jimiž byly napadány jednak opožděnost reakce Komise, a jednak nepřiměřená délka postupu před zahájením soudního řízení.

55. Povaha projednávaného případu však vykazuje určité zvláštní aspekty, jako je zvláště okolnost, že Komise podala žalobu proti osmi členským státům pro podobné nesplnění povinnosti, přičemž odložila žalobu proti Nizozemsku, dále vydání příslušných rozsudků Soudního dvora, kde jsou tato nesplnění povinností konstatována, vývoj v návaznosti na tyto rozsudky, politicky choulostivá povaha Komisí zahájených a do konce dovedených řízení a v neposlední řadě důležitost dotčených hospodářských zájmů. Kromě toho byla v projednávaném případě

nečinnost Komise výrazně delší ve srovnání s ostatními případy, které již Soudní dvůr přezkoumával.

56. Domnívám se tedy, že je potřeba se v rámci těchto návrhových žádání podrobněji zabývat hlavní otázkou vznesenou nizozemskou vládou v jejích námitkách nepřípustnosti, totiž zda má být v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES potvrzena povinnost Komise jednat v přiměřené lhůtě.

a) Nástin judikatury Společenství ve věci dodržování přiměřeného lhůty

57. Je třeba předeslat, že pojem „přiměřená lhůta" byl použit ve velkém počtu judikátů Společenství.

58. Za účelem tohoto přezkumu je dostačující poukázat na to, že dodržení přiměřené lhůty soud Společenství přezkoumával především jako kritérium, na jehož základě posuzoval případné porušení některých obecných zásad práva Společenství, jako zejména zásady ochrany legitimního očekávání, zásady právní jistoty, zásady ochrany práv obhajoby a práva na spravedlivý soud, a jako kritérium posuzování souladu jednání institucí a orgánů Společenství s pravidlem řádné správy. Soud na základě rozsudku SCK a FNK v. Komise [34] a Soudní dvůr v nedávném rozsudku Technische Unie v. Komise [35] potvrdily, že dodržování přiměřené lhůty ze strany Komise ve správních řízeních v oblasti politiky hospodářské soutěže je obecnou zásadou práva Společenství.

59. Nezávisle na tom, zda je dodržování přiměřené lhůty kvalifikováno jako obecná zásada práva Společenství nebo jako pouhá součást takto kvalifikovaných zásad, pro správu Společenství jde o závazné pravidlo, podle něhož je posuzována legitimita její činnosti [36].

34 — Rozsudek Soudu ze dne 22. října 1997 (T-213/95 a T-18/96, Recueil, s. II-1739, bod 56).

35 — Rozsudek ze dne 21. září 2006 (C-113/04 P, Sb. rozh. s. I-8831, bod 40).

36 — Podle čl. 41 odst. 1 Charty základních práv Evropské unie, která byla vyhlášena v Nice dne 7. prosince 2000, Úř. věst. C 364, s. 1, je povinnost institucí a orgánů Evropské unie jednat v přiměřené lhůtě součástí práva na dobrou správu.

60. Je rovněž potřeba vyjasnit, že toto pravidlo poskytuje nejen základní parametr k posouzení legitimní délky správního řízení, ale obecně stanoví orgánům časové omezení pro výkon pravomocí, jež jim byly svěřeny. I když se tedy Soudní dvůr výslovně nedovolával pojmu „přiměřená lhůta", při několika příležitostech vyjasnil, jak bude podrobněji uvedeno níže, že zásada právní jistoty brání tomu, aby orgán mohl neomezeně dlouhou dobu protahovat výkon svých pravomocí.

61. V návaznosti na výše uvedené následuje nyní přezkum toho, zda je toto pravidlo pro Komisi závazné i při výkonu pravomocí, které jí náleží podle článku 226 ES.

b) K existenci povinnosti Komise dodržovat přiměřenou lhůtu v rámci řízení podle článku 226 ES.

62. Při tomto přezkumu nelze odhlédnout od povahy řízení o nesplnění povinnosti. Prvek, který toto řízení odlišuje, zjevně spočívá především v diskreční povaze pravomocí svěřených Komisi.

63. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je úkolem Komise posoudit, zda je vhodné zahájit řízení o nesplnění povinnosti a pro jaké jednání nebo opomenutí přičitatelné dotčenému členskému státu má být vedeno [37]. Jakmile je řízení zahájeno a pokud dotčený členský stát v určené lhůtě nevyhoví postoji, který Komise vyjádřila v odůvodněném stanovisku, náleží Komisi, aby posoudila, zda je vhodné předložit věc Soudnímu dvoru pro údajné nesplnění povinnosti. Posuzovací pravomoc Komise podle ustálené judikatury kromě toho vylučuje právo jednotlivců požadovat na této instituci, aby zahájila řízení podle článku 226 ES [38]. S ohledem na tuto posuzovací pravomoc se Soudní dvůr, jemuž byla podle článku 226 ES věc předložena, vždy zdržel posuzování vhodnosti podání žaloby, pokud proti její vhodnosti žalovaný členský stát vznesl výtky [39].

64. Soudní dvůr ve svých rozhodnutích o výtkách vznesených žalovanými členskými státy proti opožděnému podání žaloby Komise nebo proti nepřiměřené délce postupu před zahájením soudního řízení přiznal tomuto orgánu diskreční pravomoc i s ohledem na určování lhůt k výkonu

37 — Viz např. rozsudek ze dne 11. srpna 1995, Komise v. Německo (C-431/92, Recueil, s. I-2189, bod 22).

38 — Viz rozsudky ze dne 1. března 1966, Lütticke v. Komise (48/65, Recueil, s. 27), a ze dne 14. února 1989, Star Fruit Company v. Komise (247/87, Recueil, s. 291, body 11 a 12).

39 — Viz např. rozsudek ze dne 9. července 1970, Komise v. Francie (26/69, Recueil, s. 565, bod 10).

pravomocí, jež mu byly svěřeny podle článku 226 ES.

65. Judikatura Soudního dvora již od 70. let zdůrazňuje posuzovací pravomoc Komise při posuzování toho, kdy je důvodné zahájit řízení proti členskému státu, jenž údajně nesplnil povinnosti. V rozsudku Komise v. Francie [40], jehož předmětem je žaloba podaná Komisí proti Francouzské republice podle článku 141 Smlouvy o ESAE, jehož ustanovení má stejné znění jako článek 226 ES, Soudní dvůr o námitce nepřípustnosti žaloby vznesené francouzskou vládou, která Komisi vytýkala opožděné podání žaloby, i když o žalovaném jednání dlouho věděla, rozhodl tak, že žaloba podle článku 141 Smlouvy ESAE „nemusí být podána v určité lhůtě, jelikož s ohledem na svou povahu a účel zahrnuje pravomoc Komise posoudit, které prostředky a jaká lhůta jsou nejvhodnější, aby bylo ukončeno případné neplnění povinnosti".

66. Tato zásada byla potvrzena v dalších rozsudcích, pokud jde o článek 226 ES. Konkrétně v rozsudku Komise v. Belgie [41] Komise vytýkala Belgickému království nesplnění povinností vyplývajících ze šesté směrnice o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu. V souladu s čl. 27 odst. 5 této směrnice žalovaný členský stát v roce 1977 oznámil Komisi sporná ustanovení. Komise oznámila své námitky ohledně slučitelnosti těchto ustanovení se směrnicí poprvé v roce 1979 a v roce 1981 zahájila řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES. Belgická vláda před Soudním dvorem namítala nepřípustnost žaloby, přičemž uplatňovala, že opožděná reakce Komise vedla ke vzniku situace právní nejistoty, jež poškodila její zájmy, a že vzhledem k tomu, že v čl. 27 odst. 5 šesté směrnice nebyla stanovena lhůta k vznesení námitek proti řádně oznámeným právním předpisům členského státu, Komise byla povinna dodržet přiměřenou lhůtu. Žalovaná vláda kromě toho požadovala, aby Soudní dvůr na projednávaný případ použil zásadu vytyčenou v rozsudku Lorenz [42], pokud jde o řízení podle čl. 93 odst. 3. Smlouvy o ES (nyní čl. 88 odst. 3 ES). Soudní dvůr rozhodl, že judikát Lorenz není relevantní, jelikož se vztahuje na „řízení, které se zčásti výslovně odchyluje od ustanovení článku [226 ES]", a že tento článek se použije, „aniž by Komise byla povinna dodržet určitou lhůtu" [43].

40 — Rozsudek ze dne 14. září 1971 (7/71, Recueil, s. 1003).
41 — Rozsudek ze dne 10. dubna 1984 (324/82, Recueil, s. 1861).
42 — Rozsudek ze dne 11 prosince 1973 (120/73, Recueil, s. 1471).
43 — Bod 12.

67. V rozsudku Komise v. Nizozemsko [44] nizozemská vláda Komisi vytýkala řadu prodlení v postupu před zahájením soudního řízení. Žalovaná vláda konkrétně uváděla, že Komise uvedla první výtky ohledně sporných skutečností v roce 1984, zatímco žalobu předložila Soudnímu dvoru až o pět let později. Nedbalost Komise podle názoru nizozemské vlády způsobila porušení práv obhajoby a měla nepřijatelné finanční důsledky. Soudní dvůr zdůraznil s odkazem na rozsudek Komise v. Belgie, uvedený v předcházejícím bodě, že „ustanovení článku [226 ES] [...] se použijí, aniž by Komise byla povinna dodržet určitou lhůtu“ [45].

68. Za těchto podmínek je potřeba položit si otázku, zda jednak diskreční povaha pravomocí svěřených Komisi podle článku 226 ES a jednak neexistence předem stanovených lhůt, v nichž je Komise povinna podat žalobu, skutečně brání potvrzení existence povinnosti Komise dodržovat přiměřenou lhůtu i při výkonu pravomocí, jež jsou jí tímto článkem svěřeny.

69. Pokud jde zaprvé o diskreční povahu pravomocí Komise, předesílám, že více či méně velký prostor pro uvážení přiznaný této instituci v rámci jiných řízení, než je řízení o nesplnění povinnosti, nebránil soudu Společenství v tom, aby učinil závěr, že Komise je každopádně povinna podat žalobu v přiměřené lhůtě podle pravidla řádné správy [46], anebo aby stanovil, že Komise nesmí neomezeně dlouhou dobu oddalovat výkon svých pravomocí, a porušovat tak zásadu právní jistoty [47].

70. Řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES je jistě zvláštní povahy. Směřuje k tomu, aby bylo objektivně určeno, že došlo k nesplnění povinnosti členského státu za účelem ukončení takového jednání, a nikoliv aby byla přijata sankční opatření [48]. Právě v závislosti na účelu, který řízení sleduje, a také na politických aspektech, které mohou hrát roli v jakékoliv fázi řízení, se kromě toho jedná o nástroj, jemuž je vhodné přiznat určitou pružnost.

44 — Rozsudek ze dne 16. května 1991, C-96/89, Recueil, s. I-2461.

45 — Tamtéž, bod 15.

46 — Viz mj. rozsudek ze dne 18. března 1997, Guérin automobiles v. Komise (C-282/95, Recueil, s. I-1503, bod 37); rozsudek Soudu ze dne 9. září 1999, UPS Europe v. Komise (T-127/98, Recueil, s. II-2633, bod 37), týkající se přezkumu stížností pro porušení pravidel hospodářské soutěže, rozsudek Soudu ze dne 3. června 1999, TF1 v. Komise (T-17/96, Recueil, s. II-3757), týkající se přezkumu stížností pro porušení pravidel státních podpor.

47 — Viz mj. rozsudky ze dne 14. července 1972, Geigy v. Komise (52/69, Recueil, s. 787, bod 21), a ze dne 24. září 2002, Falck a Acciaierie di Bolzano v. Komise (C-74/00 P a C-75/00 P, Recueil, s. I-7869, body 140 a 141); rozsudek SCK a FNK v. Komise, uvedený v bodě 55.

48 — Odlišná situace by mohla být případně zvažována v řízení na základě článku 228 ES, to by však vybočovalo z rámce projednávané věci.

71. Domnívám se nicméně, že tyto úvahy a široká posuzovací pravomoc přiznaná Komisi v rámci tohoto řízení, nebrání možnosti kontrolovat způsob výkonu pravomocí, které tato instituce má podle uvedeného článku, a to zejména, abych se omezil na problematiku spojenou s tímto případem, pokud jde o časové omezení jejího zásahu [49].

72. Zadruhé, nezdá se mi ani, že by okolnost, že článek 226 ES nestanoví lhůty pro jednotlivé fáze řízení, bránila potvrzení zásadní povinnosti Komise jednat při výkonu pravomocí, které podle tohoto článku má, v přiměřené lhůtě.

73. Je vhodné v tomto ohledu nejprve uvést, že uznáním existence této povinnosti není dotčena otázka důsledků vyplývajících z jejího případného porušení, která bude přezkoumána níže. Zde tedy stačí uvést, že nedodržení přiměřené lhůty nevede nutně k týmž důsledkům jako porušení promlčecí nebo prekluzivní lhůty.

74. Je třeba kromě toho poznamenat, že i když článek 226 ES výslovně nestanoví žádnou lhůtu pro průběh řízení o nesplnění povinnosti, judikatura potvrdila, že při určování lhůty dotčenému členskému státu na odpověď na výzvu dopisem nebo na vyhovění odůvodněnému stanovisku se Komise musí řídit kritériem přiměřenosti a že je povinna případně tomuto státu poskytnout přiměřenou lhůtu k přípravě obhajoby [50]. Tyto povinnosti jsou odůvodněny jednak cílem,

49 — Z tohoto hlediska lze krom toho připomenout, že nebylo opomenuto to, že pravomoci svěřené Komisi podle článku 226 ES plní funkci nástroje s ohledem na základní úlohu ochránce Smlouvy, která je jí udělena podle článku 221 ES, a že tudíž, i když má Komise prostor pro uvážení, pokud jde o dobu a podmínky zahájení jednotlivých fází řízení, nelze vyloučit, že v podstatě má povinnost jednat. V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Trabucchiho ve věci Geddo (2/73, Recueil, s. 685) a stanovisko generálního advokáta Albera ve věci Komise v. Řecko (C-260/98, Recueil, s. I-6537, bod 72) a Komise v. Irsko, (C-358/97, Recueil, s. I-6301, bod 83).
V průběhu let krom toho Komise přijala vnitřní pravidla pro šetření nesplnění povinnosti, což umožnilo zajistit větší transparentnost její činnosti. V roce 2001 se Komise na popud Evropského ombudsmana zavázala, že v konsolidované formě zveřejní vnitřní procesní pravidla, která se používají na vztahy se stěžovatelem v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti. Tato pravidla jsou obsažena ve sdělení Komise Evropskému parlamentu a Evropskému ombudsmanovi o vztazích se stěžovatelem ve věcech porušení práva Společenství (Úř. věst. 2002, C 166, s. 3). Existuje tedy tendence postupné depolitizace řízení o nesplnění povinnosti a zjednodušení řízení alespoň v případech, kdy Komise vychází ze stížnosti jednotlivce. Je třeba rovněž uvést, že Evropský ombudsman několikrát přezkoumával relevanci odůvodnění Komise při odložení stížnosti (viz např. rozhodnutí 995/98/OV).

50 — Rozsudky ze dne 2. února 1988, Komise v. Belgie (293/85, Recueil, s. 305, bod 14); ze dne 2. července 1996, Komise v. Lucembursko (C-473/93, Recueil, s. I-3207, bod 20), ze dne 28. října 1999, Komise v. Rakousko (C-328/96, Recueil, s. I-7479, body 34 a 51), a ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie (C-1/00, Recueil, s. I-9989, body 64 a 65).

jenž řízení o nesplnění povinnosti sleduje, tedy ukončení zjištěného nesplnění povinnosti, a jednak požadavkem umožnit skutečné využití práv obhajoby ze strany dotčeného členského státu. V této snaze o ochranu práv obhajoby si Soudní dvůr, jak bude uvedeno níže, vyhradil pravomoc přezkumu nepřiměřené délky postupu před zahájením soudního řízení.

75. Konečně je nutné upřesnit, že i když je pravda, že soud Společenství v zásadě vyloučil možnost zavádět pomocí judikatury promlčecí lhůty na základě předpokladu, že „aby byla promlčecí lhůta účinná, musí být stanovena předem", a že „přísluší zákonodárci Společenství, aby stanovil délku a způsob použití této lhůty" [51], neexistence zákonného promlčení nebránila Soudnímu dvoru a Soudu, aby zakládaly na zásadě právní jistoty povinnost Komise podat žalobu v přiměřené lhůtě nebo neoddalovat neomezeně dlouhou dobu výkon svých pravomocí [52].

76. Na základě výše uvedených úvah se domnívám, že zvláštní povaha řízení podle článku 226 ES nebrání tomu, aby byla potvrzena povinnost Komise přizpůsobit své jednání zásadě dodržení přiměřené lhůty i v rámci tohoto řízení.

77. Kromě toho je třeba poukázat na to, že požadavek vykonávat alespoň omezenou kontrolu způsobu výkonu posuzovací pravomoci, kterou má Komise v rámci řízení o nesplnění povinnosti, zejména s ohledem na časové omezení výkonu této pravomoci, je patrný v judikatuře Soudního dvora výše uvedené v bodech 65 až 67, i když je zároveň provázen potvrzením, diskreční pravomoci Komise.

78. Soudní dvůr tak například v rozsudku Komise v. Francie, uvedeném výše v bodě 65, v odpověď na výtku žalované francouzské vlády, která Komisi vytýkala, že otálela se zahájením řízení podle článku 141 Smlouvy o ESAE, i když o údajném nesplnění povinnosti věděla od roku 1965, upřesnil, že Komise na základě uvedeného článku není povinna jednat v předem stanovené lhůtě, a dále uvedl, že projednávané protiprávní jednání bylo zcela odhaleno až v roce 1968, tedy vlastně nedávno, a že Komise již v roce 1969 uskutečnila několik přípravných kroků k formálnímu zahájení řízení [53].

51 — Viz rozsudky Geigy, bod 21, a Acciaierie di Bolzano, bod 139, uvedené výše v bodě 47.

52 — Viz např. v bodě 42 uvedený rozsudek Lorenz (bod 4); v bodě 47 uvedené rozsudky Geigy (bod 21) a Acciaierie di Bolzano (bod 140), rozsudky Soudu ze dne 13. března 1990, Costacurta v. Komise (T-34/89 a T-67/89, Recueil, s. II-93, bod 48), a ze dne 10. února 1994, White v. Komise (T-107/92, Recueil FP, s. I-A-41, bod 46).

53 — Body 7 a 8.

79. Možnost přezkumu výkonu posuzovací pravomoci Komise výslovně uznal generální advokát Roemer [54], který ve stanovisku k výše uvedené věci poukázal na to, že v projednávaném případě vedly některé úvahy Komisi k tomu, aby se zdržela dřívějšího zahájení řízení o nesplnění povinnosti, a na závěr uvedl, že s ohledem na tyto okolnosti je nutno připustit, že Komise „využila svých pravomocí řádně", a odmítnout názor, že řízení bylo zahájeno s „neoprávněným zpožděním" [55].

80. Potřeba odůvodnit v konkrétním případě, a tedy mimo obecná tvrzení, načasování jednání Komise je ještě více zřejmá z rozsudku Komise v. Belgie, uvedeného výše v bodě 66, a z rozsudku Komise v. Nizozemsko, uvedeného výše v bodě 67.

81. V prvním z těchto dvou rozsudků Soudní dvůr zamítl argument belgické vlády, podle něhož byla Komise povinna v projednávaném případě dodržet přiměřenou lhůtu, potvrdil posuzovací pravomoc Komise při rozhodování, kdy má zahájit řízení podle článku 226 ES, a poté uvedl, že „[Komise] při výkonu posuzovací pravomoci podle článku [226 ES] usoudila, že musí oddálit přezkum slučitelnosti předmětných belgických opatření s právem Společenství do té doby, než směrnice vstoupí v platnost ve všech členských státech", a že tímto jednáním „Komise nepoužila uvedenou posuzovací pravomoc v rozporu se Smlouvou".

82. Ve druhém rozsudku Soudní dvůr upřesnil, že když „se Komise rozhodla vyčkat s podáním této žaloby na rozsudek Soudního dvora ze dne 15. ledna 1987, Krohn, a na reakce nizozemské vlády na tento rozsudek", „nepoužila svou rozhodovací pravomoc, jež jí byla svěřena podle článku [226 ES], v rozporu se Smlouvou" [56].

83. Konečně je třeba zdůraznit, že, pokud jde zejména o délku postupu před zahájením soudního řízení, Soudní dvůr upřesnil, že nepřiměřenost této délky může představovat vadu, v jejímž důsledku je žaloba pro nesplnění povinnosti nepřípustná, avšak

54 — Poté, co řízení o nesplnění povinnosti podle článku 141 Smlouvy o ESAE označil za *„ultima ratio"*, kterou Komise má k přesvědčení členského státu, aby ukončil jednání, o němž má Komise za to, že je v rozporu s právem Společenství, generální advokát Roemer uvedl, že nutnost chránit účinnost tohoto řízení a úvaha, že použití tohoto řízení nutně zpochybňuje dobré jméno dotčeného členského státu, bez ohledu na objektivní povahu zjištění nesplnění povinnosti, podporují vyloučení jakéhokoliv mechanického přístupu a to, aby byla Komisi přiznána pravomoc posoudit jak vhodnost postupu proti členskému státu při použití řízení o nesplnění povinnosti, tak dobu, kdy má být toto řízení zahájeno.

55 — Generální advokát Roemer uvádí zejména vůli dát nejdříve přednost smírnému řešení, zpočátku omezený dopad nesplnění povinnosti, požadavek nezhoršovat zahájením řízení krizi, kterou Společenství v roce 1965 procházelo, a konečně okolnost, že v předmětné oblasti měly být přijaty nové předpisy.

56 — Bod 15.

upřesnil, že „tento závěr je možný pouze v případě, že jednání Komise znesnadnilo vyvrácení argumentů [uplatňovaných proti žalovanému členskému státu], takže narušilo jeho práva obhajoby [57].

84. Je třeba zde vyjasnit, jak již ostatně vyplývá ze všech výše uvedených úvah, že dodržení přiměřené lhůty je vyžadováno nejen jako parametr legality délky postupu před zahájením soudního řízení podle článku 226 ES, ale rovněž za účelem zabránění opožděnému výkonu pravomocí, které jsou Komisi svěřeny na základě tohoto ustanovení. Jinými slovy, povinnost dodržet přiměřenou lhůtu, která Komisi přísluší, znamená jednak, že tato instituce nemůže od okamžiku, kdy se dověděla o údajném nesplnění povinnosti, neomezeně dlouhou dobu odkládat výkon pravomocí, které jsou jí svěřeny podle článku 226 ES, a jednak, že po začátku postupu před zahájením soudního řízení na základě tohoto ustanovení je povinna přizpůsobit jeho délku kritériím přiměřenosti.

85. Je jasné, že konkrétní hodnocení přiměřené povahy lhůty se liší v závislosti na tom, zda je toto hodnocení prováděno s ohledem na dobu předcházející zahájení řízení zasláním výzvy dopisem nebo s ohledem na délku tohoto řízení.

86. V prvním případě je třeba vzít v úvahu, že Komise obvykle naváže neformální styk s dotčeným členským státem za účelem získání informací nutných k vyjasnění skutkových a právních okolností a vytvoří si první názor o skutečné existenci a dosahu porušení práva Společenství a o krocích, které je třeba podniknout, aby tento členský stát ukončil své chování, včetně případného zahájení formálního řízení podle článku 226 ES. V této první fázi, u které je třeba vzít v úvahu velký prostor pro uvážení, jenž má Komise při výkonu pravomocí, které jsou jí svěřeny podle článků 211 ES a 226 ES, musí mít Komise dostatek času na přezkum možnosti smírného řešení a vedení potřebných jednání s dotčeným členským státem v zájmu takového řešení. Kromě toho je nutné, aby Komise měla takové podmínky, které jí umožňují postupovat podle pořadí priorit, jež zohledňuje povahu a závažnost protiprávního jednání a dosah jeho účinků. S ohledem na tyto cíle lze při posouzení přiměřené délky tohoto období odůvodnit použití pružných rozhodujících kritérií.

87. Při zahájení řízení zasláním výzvy dopisem má však Komise veškeré informace, aby

57 — Viz rozsudky ze dne 12. května 2005, Komise v. Belgie (C-287/03, Sb. rozh. s. I-3761, bod 14), a ze dne 8. prosince 2005, Komise v. Lucembursko (C-33/04, Sb. rozh. s. I-10629, bod 76). Viz podobně rozsudek ze dne 21. ledna 1999, Komise v. Belgie (C-207/97, Recueil, s. I-275, bod 25).

mohla posoudit chování dotčeného členského státu. Rozhodnutí zaslat dotčenému členskému státu výzvu dopisem předpokládá, že Komise vyhodnotila toto chování jako nesplnění povinnosti, a za účelem jeho ukončení považovala za vhodné využít nástroje podle článku 226 ES. Rozhodující kritéria, na jejichž základě se posuzuje přiměřenost lhůty, v níž jsou prováděny jednotlivé úkony řízení až po případné předložení věci Soudnímu dvoru, musí tedy být přísnější.

88. Jelikož byla potvrzena povinnost Komise dodržovat i v rámci řízení o nesplnění povinnosti přiměřenou lhůtu, ať už jako omezení opožděného výkonu pravomocí, které v této souvislosti má, nebo jako parametr k posouzení legality délky řízení, je potřeba se zamyslet nad důsledky případného porušení této povinnosti.

c) K důsledkům nedodržení přiměřené lhůty v rámci řízení vedeného podle článku 226 ES

89. Jelikož článek 226 ES stanoví přímý nástroj soudního určení porušení práva Společenství, je podle mého názoru nutné zásadně vyloučit, že by neodůvodněné prodlení Komise při zahájení řízení poté, co se dověděla o údajném nesplnění povinnosti, nebo nepřiměřená délka tohoto řízení, pokud bylo zahájeno, mohly ve svém důsledku vést k zániku pravomoci Komise předložit věc Soudnímu dvoru, aby o tomto nesplnění povinnosti rozhodl [58].

90. Tento důsledek však nelze předem vyloučit, pokud opožděné jednání Komise nebo nepřiměřená délka řízení nenapravitelně ovlivnila výkon práv obhajoby dotčeného členského státu. Domnívám se, že tento závěr logicky vyplývá ze zjištění možné interference mezi dobou jednání Komise a výkonem práv obhajoby a z judikatury založené na tomto zjištění, která uznává nepřípustnost žaloby podle článku 226 ES v případě, kdy nepřiměřená délka řízení ovlivnila výkon práv obhajoby žalovaného členského státu [59]. Pokud zahájení nového řízení nedovoluje tuto vadu zhojit, Komise fakticky pozbývá svého oprávnění předložit věc Soudnímu dvoru za účelem určení nesplnění povinnosti.

58 — Pokud jde o řízení vedené podle článku 228 ES, mohlo by se dojít k jinému závěru.

59 — Viz výše bod 83.

91. Vyloučení toho, že Komise pozbude svých pravomocí z důvodu svého opožděného jednání nebo nepřiměřené délky řízení, je v zásadě odůvodněno tím spíše, vezmemeli v úvahu, že soudní fáze řízení podle článku 226 ES spočívá v žalobě na pouhé určení.

92. Je však třeba připomenout, že i když Soudní dvůr v rámci této žaloby není oprávněn členskému státu neplnícímu povinnosti přikazovat, aby ukončil protiprávní jednání, členský stát je povinen vyhovět potvrzujícímu rozsudku Soudního dvora a přijmout veškerá nutná opatření, aby ukončil neplnění povinnosti a aby nastolil situaci v souladu s ustanoveními práva Společenství, která byla porušena.

93. Nelze však vyloučit, že za zvláštní situace může být důsledkem uplynutí doby spolu s nečinností Komise omezení pravomoci Komise dosáhnout toho, aby dotčený členský stát přijal opatření nezbytná k ukončení neplnění povinnosti, i když tím v zásadě není dotčeno její oprávnění předložit věc Soudnímu dvoru, aby se domohla určení tohoto nesplnění povinnosti.

94. Takový případ se vyskytl v rozsudku Komise v. Irsko [60]. Komise zahájila proti Irsku dvě různá řízení o nesplnění povinnosti, jejichž předmětem bylo jednak porušení ustanovení šesté směrnice o dani z přidané hodnoty, jelikož Irsko opomnělo tuto daň uplatnit na mýtné z užívání mostů a silnic, a jednak porušení povinností vyplývajících z právní úpravy systému vlastních zdrojů Společenství, jelikož Irsko Komisi nedalo k dispozici, v rámci vlastních zdrojů pocházejících z daně z přidané hodnoty, částky odpovídající dani, která měla být vybrána za uvedené mýtné, včetně úroků z prodlení.

95. Po konstatování, že nezdanění mýtného zakládá porušení předpisů o dani z přidané hodnoty, se Soudní dvůr zabýval otázkou důsledků dlouhé nečinnosti Komise (mezi oznámením odůvodněného stanoviska a podáním žaloby uběhlo více než sedm let) na rozsah povinnosti Irska uhradit zpětně částky dlužné podle právní úpravy vlastních zdrojů Společenství. V bodě 71 rozsudku Soudní dvůr uvedl, že „i když promlčecí lhůta pro vrácení DPH není stanovena ani v šesté směrnici [...], ani v právní úpravě vlastních zdrojů Společenství, základní požadavek právní jistoty může bránit tomu, aby Komise v rámci řízení o nesplnění povinnosti týkajícího se zpětného uhrazení vlastních zdrojů mohla neomezeně dlouhou dobu otálet s rozhodnutím zahájit soudní fázi řízení". Při použití *per analogiam* čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 1553/89 ze

60 — Rozsudek ze dne 12 září 2000 (C-358/97, Recueil, s. I-6301).

dne 29. května 1989 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 155, s. 9), jenž vylučoval možnost opravit přehledy zaslané členskými státy s uvedením výše vlastních zdrojů vycházejících z této daně po uplynutí čtyř rozpočtových období, Soudní dvůr vyloučil pravomoc Komise požadovat od Irska zpětné uhrazení dlužných částek za rozpočtová období před rokem 1994.

96. I když účinkem případného nedodržení přiměřené lhůty v zásadě nemůže být pozbytí pravomoci Komise stíhat nesplnění povinnosti členského státu, a za tímto účelem předložit věc Soudnímu dvoru, Soudní dvůr s ohledem zvláště na délku postupu před zahájením soudního řízení uvedl [61], že nepřiměřenost této délky představuje procesní vadu, která může způsobit nepřípustnost žaloby [62]. Soudní dvůr nicméně připustil tuto možnost pouze v případě, kdy nepřiměřená délka řízení ovlivnila práva obhajoby žalovaného členského státu.

97. Zdálo by se namístě zabývat se nyní otázkou, zda nepřípustnost žaloby nemá být ve zvláštních případech uznána i bez ohledu na případné porušení práv obhajoby dotčeného členského státu, a to pokud Komise po uplynutí lhůty stanovené členskému státu k tomu, aby vyhověl odůvodněnému stanovisku, nepředloží věc Soudnímu dvoru v přiměřené lhůtě, což je nutno posuzovat s přihlédnutím k veškerým okolnostem projednávaného případu a odůvodnění Komise, jakož i k velkému prostoru pro uvážení, který Komise má při výkonu pravomocí, které jsou jí svěřeny podle článků 211 ES a 226 ES.

98. I když se toto řešení může zdát krajně formální, odpovídalo by požadavku zajistit užitečnost případného budoucího potvrzujícího rozsudku, jelikož by zabránilo tomu, aby Soudní dvůr, jenž je podle ustálené judikatury povinen přezkoumat situaci existující při uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku [63], rozhodoval s odkazem na právní a skutkové okolnosti, které již nejsou aktuální, protože se v průběhu času změnily.

99. V tomto ohledu je třeba připomenout, že cíl postupu před zahájením soudního řízení nespočívá pouze v tom, aby byla dotčenému členskému státu poskytnuta možnost obhajoby v reakci na výtky, které proti němu

61 — Viz výše bod 83.

62 — Aniž by tedy byla dotčena možnost podat novou žalobu, pokud by byla tato vada odstraněna.

63 — Jak známo, Soudní dvůr podle ustálené judikatury při rozhodování v rámci žaloby při použití článku 226 ES nemůže brát v úvahu vývoj, k němuž dojde mezi odůvodněným stanoviskem a podáním žaloby, ale musí se omezit na přezkum situace při uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

vznesla Komise, ale také, jak se opakovaně vyjádřil Soudní dvůr, ve vymezení předmětu budoucího sporu před soudem Společenství. Zachování pravidel postupu před zahájením soudního řízení tedy podle slov Soudního dvora představuje „základní záruku stanovenou Smlouvou nejen pro ochranu práv dotčeného členského státu, ale i pro to, aby bylo zajištěno, že předmětem případného soudního řízení bude jasně vymezený spor“ [64].

100. Pokud se právní a skutkové okolnosti sporu vymezené v odůvodněném stanovisku změnily v době mezi uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku a podáním žaloby tak, že by rozsudek, který Soudní dvůr vydá bez přihlédnutí k těmto změnám, byl v podstatě zbaven své užitečnosti, lze si klást otázku, zda by Soudní dvůr po zjištění změny okolností a případné neodůvodněné nečinnosti Komise přesahující přiměřenou lhůtu nemohl rozhodnout o nepřípustnosti žaloby.

101. V takovém případě by Komise musela vydat nové odůvodněné stanovisko, což by jí umožnilo věc opětovně předložit Soudnímu dvoru. Tato povinnost se zdá být v souladu s cílem zaručit řádné zahájení soudního řízení podle článku 226 ES a zajistit aktuálnost a užitečnost případného potvrzujícího rozsudku, který Soudní dvůr vydá.

102. V tomto ohledu uvádím, že Soudní dvůr se již přiklonil k navrhovanému řešení. V rozsudku Komise v. Francie uvedeném výše v bodě 64 Komise žalovala Francii podle článku 226 ES dva a půl roku po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Francie v mezidobí přijala „v dotčené oblasti [...] mnoho podstatných opatření“ [65]. Diskuse účastníků před Soudním dvorem se v zásadě soustředila na rozsah těchto opatření a na jejich vhodnost k provedení směrnice, jejíž nesprávné provádění bylo francouzské vládě vytýkáno. Po upřesnění, že podle ustálené judikatury zjevně nelze tuto diskusi vzít v úvahu v rámci soudního řízení, Soudní dvůr uvedl, že „pokud se relevantní vnitrostátní právní ustanovení podstatně změnila v době mezi uplynutím lhůty stanovené pro dosažení souladu s odůvodněným stanoviskem a podáním žaloby pro nesplnění povinnosti, může tento vývoj zbavit rozsu-

64 — Viz usnesení ze dne 11. července 1995, Komise v. Španělsko (C-266/94, Recueil, s. I-1975, bod 17); rozsudky ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Portugalsko (C-392/99, Recueil, s. I-3373, bod 133), a ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Francie (C-177/03, Sb. rozh., s. I-1167, bod 20).

65 — Bod 18.

dek, který Soudní dvůr vydá, podstatné části jeho užitečnosti. Za takového stavu by mohlo být výhodnější, kdyby Komise nepodala žalobu, ale vydala nové odůvodněné stanovisko upřesňující žalobní důvody, na kterých chce dále trvat s ohledem na změněné okolnosti" [66]. Soudní dvůr se nicméně domníval, že okolnosti v projednávaném případě neodůvodňují rozhodnutí o nepřípustnosti žaloby [67].

103. Je třeba krom toho poukázat na to, že povinnost předložit věc Soudnímu dvoru v přiměřené lhůtě ode dne uplynutí lhůty stanovené členskému státu k vyhovění odůvodněnému stanovisku, protože jinak by byla žaloba nepřípustná, tedy povinnost, kterou má Komise, pokud usoudí, že je vhodné zahájit soudní fázi řízení, nemá žádný dopad na podstatu posuzovací pravomoci, která je jí svěřena podle článku 226 ES, ale představuje pouze podmínku řádného výkonu této pravomoci.

104. V takovém případě by byla Komise povinna, pokud by to považovala za vhodné, zahájit nové řízení nebo alespoň vydat nové odůvodněné stanovisko. Pokud by se Komise rozhodla zahájit nový postup před zahájením soudního řízení, byla by povinna znovu posoudit vhodnost zahájení jednání a případně přeformulovat výtky, které již dříve sdělila dotčenému členskému státu, aby vzala v úvahu změněné okolnosti.

105. Nyní přistoupím k přezkumu výtek předložených ve věci v tomto řízení nizozemskou vládou.

d) K výtce založené na údajném opožděném jednání Komise

106. Pokud jde zaprvé o výtku týkající se opožděné povahy jednání Komise, z výše uvedených úvah vyplývá, že i kdyby tato výtka byla opodstatněná, zjištění této opodstatněnosti by za okolností projednávaného případu nemělo dopad na oprávnění Komise předložit věc Soudnímu dvoru za účelem určení napadeného nesplnění povinnosti, jak naopak tvrdí nizozemská vláda.

107. V projednávaném případě by zbavení Komise možnosti podat žalobu za účelem určení údajného nesplnění povinností ze strany Nizozemska, které pro něj vyplývají z rozdělení pravomocí týkajících se sjednávání a provádění mezinárodních dohod o letecké dopravě mezi Společenství

66 — Bod 21.
67 — Bod 22.

a členské státy, jak je určil Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, dovolilo ponechat v platnosti mezinárodní závazky v rozporu s touto oblastí pouze Nizozemsku, takže by se tak tento členský stát nespravedlivě dostal do zvýhodněné situace vůči ostatním členským státům na úkor jednotného uplatňování zásad stanovených Soudním dvorem v uvedených rozsudcích.

108. Jak je uvedeno výše, pravomoci Komise by mohly zaniknout, pokud by bylo určeno, že prodlení – předpokládejme, že neodůvodněné – s nímž Komise zahájila řízení podle článku 226 ES, nenapravitelně ovlivnilo výkon práv obhajoby členského státu žalovaného v tomto řízení. V projednávaném případě se však Nizozemsko nedovolávalo výslovně porušení práv obhajoby, a i kdyby bylo možné vyvodit tuto námitku z argumentace tohoto státu, nebyl předložen důkaz tohoto porušení.

109. Pokud jde o otázku, zda by případné zjištění, že řízení podle článku 226 ES bylo zahájeno s neodůvodněným prodlením přičitatelným Komisi, mohlo v případě vyhovění žalobě ovlivnit rozsah povinnosti Nizozemska, která by pro ně vyplynula z nutnosti vyhovět potvrzujícímu rozsudku Soudního dvora [68], je třeba především poukázat na to, že tato povinnost by znamenala do budoucna zrušit sporné mezinárodní závazky. S ohledem na povahu této povinnosti se přitom nelze domnívat, že doba, která uplynula, by mohla mít za účinek změnu jejího rozsahu.

110. Nizozemsko dále uplatňuje, že vzhledem k vnější pravomoci Společenství v oblasti letecké dopravy, již Soudní dvůr uznal v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, a s ohledem na legislativní vývoj v návaznosti na tyto rozsudky již není oprávněno zahájit jednání se Spojenými státy americkými za účelem změny doložek sporné dohody, které by Soudní dvůr mohl označit za nedovolené. Z toho podle názoru tohoto členského státu vyplývá, že prodlení, s nímž proti němu Komise jednala, ho dostalo do bezvýchodné situace, v níž by nemohl splnit případné rozhodnutí o vyhovění žalobě.

111. Tento argument není podle mého názoru přijatelný. Jak totiž Komise zdůraznila, sporná dohoda stanoví účastníkům možnost přistoupit k jejímu vypovězení. Nizozemsko má tedy na rozdíl od toho, co tvrdí, právní nástroj, který by mu případně

68 — Viz úvahy týkající se rozsudku Komise v. Irsko, uvedeného výše v bodě 94.

umožnil vyhovět rozhodnutí Soudního dvora v jeho neprospěch.

112. Pokud jde o argument Nizozemska, které v tomto bodě podpořila jako vedlejší účastník francouzská vláda, podle něhož by vypovězení sporné dohody způsobilo právní vakuum ve vztazích se Spojenými státy americkými v oblasti letecké dopravy na úkor tuzemských subjektů v této oblasti, je postačující poukázat na to, že stejným negativním důsledkům byli v návaznosti na rozsudky Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002 vystaveni i letečtí dopravci členských států, které Komise žalovala o devět let dříve. Z tohoto pohledu se domnívám, že uplynutí doby bylo spíše ve prospěch než na úkor nizozemských leteckých dopravců.

113. Je třeba mimochodem poukázat na to, že předmětná argumentace uplatňovaná Nizozemskem i francouzskou vládou směřuje v konečném důsledku k nadnesení otázky, jež je rozhodující z hlediska zájmů dotčených dopravců Společenství a jež se týká opatření, která jsou členské státy, jež jsou odpovědné za porušení práva Společenství určená v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, a případně i Nizozemsko, pokud nebude mít úspěch v tomto řízení, povinny přijmout k provedení zásad stanovených v těchto rozsudcích. V tomto ohledu je snadné pochopit, že dotčené členské státy se jednomyslně postavily proti řešení navrhovanému Komisí ve výše uvedených dopisech ze dne 25. listopadu 2002, 30. července 2004 a 10. března 2005, které uvádějí jako jedinou možnou cestu vypovězení dohod obsahujících protiprávní doložky – přičemž je nutné vyloučit opětovné jednání o dohodách na vnitrostátní úrovni z důvodu výlučné vnější pravomoci Společenství. Právní vakuum, které by totiž vzniklo v důsledku použití tohoto řešení a které by v rozporu s tím, co tvrdí Komise, nemohlo být reálně zaplněno použitím zásady zdvořilosti, byť jen provizorně, by mohlo mít velký hospodářský dopad na dotčené dopravce Společenství, a to jak pokud jde o ztrátu práv na provozování dopravy na trasách ze Spojených států amerických a do nich či o nejistotu zachování těchto práv, tak pokud jde o ohrožení stávajících aliancí mezi dopravci Společenství a Spojených států amerických (aliance KLM NorthWest a Skyteam), jak zdůrazňuje nizozemská a francouzská vláda.

114. Nicméně, jak již bylo uvedeno [69], Soudnímu dvoru při rozhodování o žalobě podle článku 226 ES nepřísluší určit způsob, jakým má dotčený členský stát vyhovět rozsudku, kterým je stanoveno, že nesplnil povin-

69 — Viz výše bod 92.

nosti [70], i když Soudní dvůr může vyjasnit rozsah této povinnosti [71]. Jelikož žalovaný členský stát by se v případě vyhovění žalobě nedostal v projednávané věci [72] do situace materiální nebo právní nemožnosti plnění rozsudku Soudního dvora, vyplývá z toho, že na základě zásady loajální a vzájemné spolupráce, kterou se řídí vztahy mezi orgány Společenství a členskými státy, přísluší tomuto členskému státu a Komisi, aby se vynasnažily najít řešení problémů, jež by nastaly při plnění rozsudku, který by případně vyhověl této žalobě [73].

e) K výtce založené na údajně nepřiměřené délce řízení o nesplnění povinnosti

115. Pokud jde o délku řízení, Nizozemsko vytýká Komisi prodlení pouze s ohledem na dobu, která uplynula mezi přijetím odůvodněného stanoviska a podáním žaloby.

116. Odůvodněné stanovisko bylo přijato v říjnu 2000 a žaloba byla podána v prosinci 2004, takže doba, kterou je třeba vzít v úvahu za účelem tohoto přezkumu, trvala téměř čtyři roky.

117. Z judikatury vyplývá, že přiměřenost doby trvání správního řízení se posuzuje v závislosti na konkrétních okolnostech každé věci a zvláště na kontextu této věci, různých fázích řízení vedeného Komisí, chování účastníků v průběhu řízení, komplexnosti věci a jejího významu pro zúčastněné strany [74].

118. Nedomnívám se, že v projednávaném případě lze Komisi vytýkat, že vyčkala na rozhodnutí Soudního dvora o žalobách podaných v roce 1998, které měly v podstatě stejný předmět jako žaloba v projednávané věci.

70 — Případné názorové rozdíly mezi Komisí a dotčeným členským státem týkající se opatření nutných k řádnému provedení rozsudku Soudního dvora lze vzít případně v úvahu v rámci žaloby podle článku 228 ES.

71 — Viz rozsudek Komise v. Irsko, uvedený výše v bodě 94.

72 — Projednávaný případ se liší od případů, jež byly předmětem rozsudků ze dne 14. září 1999, Komise v. Belgie (C-170/98, Recueil, s. I-5493), a ze dne 4. července 2000, Komise v. Portugalsko (C-62/98, Recueil, s. I-5171), kde Komise ve svých žalobách vytýkala, že dohoda nebyla vypovězena, takže se obrátila na Soudní dvůr s otázkou, zda v tomto smyslu existuje povinnost žalovaných členských států.

73 — Za předpokladu, že by se Soudní dvůr rozhodl zaujmout v tomto bodě určitý postoj, se však domnívám, že je rozumné mít za to, že když ustanovením práva Společenství, jako v projednávaném případě, odporuje pouze několika doložek mezinárodní dohody, je nutné vypovězení dohody považovat za nezbytné jen tehdy, když není možné dosáhnout zrušení nebo změny těchto doložek. V projednávaném případě by tedy Komise měla pověřit žalovaný členský stát opětovným jednáním o sporných doložkách, aby se dostaly do souladu s příslušnými ustanoveními Společenství, a pouze pokud by nebylo možné tohoto výsledku dosáhnout, mohlo by být požadováno vypovězení celé dohody.

74 — Viz rozsudek SCK a FNK v. Komise, uvedený výše v bodě 58, bod 57, a obdobně, co se týče délky soudního řízení, rozsudek ze dne 17 prosince 1998, Baustahlgewebe v. Komise, (C-185/95 P, Recueil, s. I-8417, bod 29).

119. Komise však čekala další dva roky po vynesení rozsudků ze dne 5. listopadu 2002, než podala žalobu v projednávané věci. Je tedy třeba posoudit, zda lze tuto lhůtu považovat za nepřiměřenou s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem věci.

120. V tomto ohledu je třeba nejdříve uvést, že žaloby, které Komise podala v roce 1998 a jejichž výsledek nebyl vůbec předem jasný, jak ostatně dokazuje okolnost, že jim Soudní dvůr vyhověl pouze částečně, poprvé vznesly otázku rozdělení vnějších pravomocí v oblasti letecké dopravy mezi Společenství a členské státy. Krom toho, jak již bylo uvedeno výše, rozsudky ze dne 5. listopadu 2002 nadnesly choulostivou otázku opatření, jež je třeba přijmout, za účelem zaplnění případného právního vakua, které by vzniklo zrušením mezinárodních závazků, jež dotčené členské státy přijaly při porušení výlučné vnější pravomocí Společenství.

121. V návaznosti na vynesení těchto rozsudků byla tudíž uvnitř Rady zahájena diskuse týkající se podmínek zajištění řádného použití zásad stanovených Soudním dvorem, která, jak bylo uvedeno, vedla na zasedání Rady dne 5. a 6. června 2003 k přijetí balíčku právních předpisů, jehož cílem bylo mimo jiné udělit Komisi pověření jednat se Spojenými státy americkými o mezinárodní dohodě o letecké dopravě.

122. Je rovněž třeba připomenout, že dva týdny po vydání rozsudků ze dne 5. listopadu 2002 Komise dne 19. listopadu 2002 vydala výše uvedené sdělení, kde zaujala postoj k důsledkům, jež je třeba vyvodit z rozsudků pro dohody, kterých se rozsudky přímo netýkaly, a že dne 25. listopadu 2002 zaslala Nizozemsku dopis, kterým tento členský stát vyzvala, aby spornou dohodu vypověděl.

123. Za těchto okolností podle mého názoru nelze Komisi vytýkat, že před podáním žaloby v projednávaném případě vyčkávala na výsledek politické diskuse, která byla zahájena po vynesení rozsudků ze dne 5. listopadu 2002, ani to, že Nizozemsku poskytla lhůtu potřebnou k vyhovění těmto rozsudkům, zvláště pokud se vezme v úvahu, že to podle názoru Komise nutně znamenalo vypovězení závazků sjednaných tímto členským státem se Spojenými státy americkými, což je opatření, které by mělo velký dopad, jak ostatně zdůraznila sama nizozemská vláda, na vztahy mezi těmito dvěma zeměmi v oblasti letecké dopravy, a to zejména na zájmy nizozemských leteckých dopravců.

124. Z výše uvedeného vyplývá, že Komisi nelze vytýkat, že jednala po uplynutí přiměřené lhůty, jestliže vyčkala čtyři roky od přijetí odůvodněného stanoviska do podání předmětné žaloby.

B – *K věci samé*

1. K porušení výlučné vnější pravomoci Společenství

125. Námitka, kterou Nizozemsko v tomto smyslu vzneslo, musí být tedy podle mého názoru zamítnuta, protože není opodstatněná.

127. Jak je uvedeno výše v bodě 25, Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002 rozhodl, že na základě čl. 1 odst. 3 nařízení č. 2409/92 a článků 1 a 7 nařízení č. 2299/89 Společenství získalo výlučnou pravomoc sjednávat mezinárodní závazky se třetími zeměmi týkající se jednak výkonu tarifní volnosti dopravců mimo Společenství na trasách uvnitř Společenství, a jednak počítačových rezervačních systémů nabízených nebo používaných na území Společenství.

3. Stanovisko k přípustnosti

128. Podle názoru Soudního dvora od vstupu těchto aktů v platnost nebyly již členské státy oprávněny sjednávat nebo zachovávat, přes opětovné jednání o napadených dohodách, tyto mezinárodní závazky.

126. S ohledem na výše uvedené úvahy se domnívám, že námitku nepřípustnosti žaloby vznesenou nizozemskou vládou je třeba zamítnout a rozhodnout, že žaloba je přípustná.

129. Komise v projednávaném případě žádá Soudní dvůr, aby rozhodl, že mezinárodní závazky, sjednané Nizozemskem se Spojenými státy ohledně tarifů uplatňovaných dopravci ze Spojených států na trasách

uvnitř Společenství a ohledně počítačových rezervačních systémů nabízených nebo používaných na území tohoto členského státu, byly sjednány při porušení výlučné vnější pravomoci Společenství.

130. Je tedy třeba přezkoumat, zda Nizozemsko výměnou nót se Spojenými státy americkými v roce 1992 porušilo výlučnou pravomoc Společenství v oblasti tarifní volnosti dopravců ze třetích zemí na trasách uvnitř Společenství a počítačových rezervačních systémů nabízených a používaných na území Společenství, jež byla uznána v rozsudcích Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002.

a) K otázce existence nové dohody

131. Komise tvrdí, že změny znění dohody z roku 1957 provedené výměnou nót z roku 1992 zcela změnily povahu této dohody, neboť ji změnily na dohodu typu „otevřené nebe". Jinými slovy, podle názoru Komise výměnou nót z roku 1992 vznikla nová dohoda, která nahrazuje dohodu z roku 1957.

132. Nizozemská vláda odpovídá, že již před změnami zavedenými výměnou nót z roku 1992 obsahovala dohoda z roku 1957 podstatné prvky dohody typu „otevřené nebe" a že změny po roce 1992 představovaly poslední etapu procesu liberalizace letecké dopravy mezi oběma zeměmi, která začala již se změnami dohody z roku 1957, jež byly provedeny v roce 1978 a 1991. Výměna nót z roku 1992 konkrétně směřovala k zajištění plného přístupu nizozemských dopravců na trh Spojených států, čímž byla odstraněna nerovnováha ve prospěch dopravců Spojených států, která vznikla při předcházejících změnách dohody z roku 1957. Tato dohoda je podle názoru nizozemské vlády stále platná a vztahuje se na ni čl. 307 první pododstavec ES, podle něhož „práva a povinnosti vyplývající ze smluv uzavřených před 1. lednem 1958 nebo pro přistupující státy přede dnem jejich přistoupení mezi jedním nebo několika členskými státy na jedné straně a jedním nebo několika třetími zeměmi na straně druhé nejsou [...] smlouvou dotčeny".

133. I přes velmi málo informací, které v tomto ohledu účastníci řízení podali, se domnívám, že ze spisu dosti jasně vyplývá, že ustanovení týkající se počítačových rezervačních systémů byla zavedena v roce 1991 [75] a při výměně nót z roku 1992 již nebyla změněna.

75 — Viz příloha C k *memorandu o konzultacích* ze dne 15. listopadu 1991, které je přílohou žaloby.

134. Stejně tak ustanovení o tarifech, která zakotvují tarifní volnost dopravců obou smluvních stran a zavádějí systém dvojího neschválení, byla sjednána v roce 1991 [76] a při výměně nót z roku 1992 se v tomto ohledu neobjevilo žádné ustanovení.

135. V bodě 29 žaloby krom toho Komise sama uznává, že jednání z roku 1992, i když zcela změnila dohodu z roku 1957 ve znění jejích předcházejících změn, zachovala beze změn ustanovení o tarifech a o počítačových rezervačních systémech [77].

136. Za těchto okolností – vzhledem k tomu, že nelze souhlasit s názorem Komise, podle něhož na základě změn provedených v dohodě z roku 1957 po jednáních v roce 1992 vznikla nová dohoda, jelikož tento názor je v rozporu s vůlí vyjádřenou účastníky dohody, z níž vyplývá, že neměli v úmyslu nahradit předcházející dohodu, ale pouze změnit některá, i když podstatná, ustanovení – je třeba zabývat se otázkou, zda mimo rámec argumentu obhajoby, založeného na čl. 307 ES, došlo konkrétně k porušení výlučné pravomoci Společenství, kterého se Komise v projednávané věci dovolává, pokud jde o doložky o tarifech, jestliže tato pravomoc, zakládající se na ustanoveních nařízení č. 2409/92, byla založena až po vložení uvedených doložek do napadených dohod, což bylo provedeno, jak je uvedeno výše, v roce 1991.

137. Nicméně nedomnívám se, že je třeba se dále tímto bodem zabývat, jelikož přístup Soudního dvora v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002 umožňuje obejít překážku, kterou představuje skutečnost, že ke sjednání některých napadených mezinárodních závazků došlo k datu předcházejícímu vzniku vnější pravomoci Společenství, která se má za porušenou.

138. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v těchto rozsudcích Soudní dvůr dospěl k závěru, že meritorní přezkum hlavního návrhu Komise nevyžaduje, aby zaujal postoj k otázce, projednávané účastníky řízení, zda se vlivem změn dosavadní dohody změnily na nové dohody.

76 — Viz příloha D k *memorandu o konzultacích* ze dne 15. listopadu 1991.

77 — Z tohoto pohledu lze projednávaný případ v mnoha aspektech přirovnat k případu, jež Soudní dvůr přezkoumával ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Belgie (C-471/98). I v tomto případě byla původní dohoda z roku 1946 mezi Belgií a Spojenými státy americkými několikrát změněna za účelem zavedení postupné liberalizace letecké dopravy mezi oběma zeměmi. S touto vyhlídkou byla uzavřena nová dohoda v roce 1980. Pokud jde konkrétně o ustanovení o tarifní volnosti dopravců Spojených států amerických na trasách uvnitř Společenství a o počítačových rezervačních systémech, která jsou relevantní v této věci, tato ustanovení byla zavedena před dohodami z roku 1994, které Komise zpochybnila. Viz body 23 až 27 rozsudku C-471/98.

139. Podle názoru Soudního dvora totiž v důsledku sporných změn došlo k úplné liberalizaci letecké dopravy mezi Spojenými státy americkými a dotčenými členskými státy, neboť zajistily volný přístup na všechny trasy mezi všemi místy nacházejícími se v těchto dvou státech, bez omezení kapacity a četnosti, bez omezení, pokud jde o mezilehlá místa a místa ležící před a za úsekem trasy mezi oběma státy („behind, between and beyond rights"), a s využitím jakékoliv požadované kombinace letadel („change of gauge").

140. Z toho plyne, že sporné změny vedly k vytvoření rámce pro užší spolupráci mezi Spojenými státy a dotčenými členskými státy, z něhož pro posledně jmenované vyplývají nové a důležité mezinárodní závazky.

141. Soudní dvůr kromě toho uvedl, že tyto změny svědčí o opětovném jednání o dosavadních dohodách jako celku. Podle názoru Soudního dvora z toho vyplývá, že i když některá ustanovení těchto dohod nebyla uvedenými změnami formálně pozměněna anebo doznala pouze okrajových redakčních úprav, závazky vyplývající z těchto ustanovení byly během tohoto opětovného jednání potvrzeny. S odkazem na rozsudky ze dne 4. července 2000, Komise v. Portugalsko [78], Soudní dvůr upřesnil, že „v takové situaci přitom členské státy nejen že nesmí sjednat nové mezinárodní závazky, ale nesmí ani ponechat takové závazky v platnosti, pokud jsou v rozporu s právem Společenství" [79].

142. Konečně, Soudní dvůr uvedl, že spornými změnami provedenými v dosavadních dohodách jako celku je dotčen dosah některých ustanovení, která nebyla uvedenými změnami formálně pozměněna, nebo která byla pozměněna jen omezeně.

143. Soudní dvůr na závěr uvedl, že všechny mezinárodní závazky zpochybněné v hlavním návrhu Komise musí být posouzeny s ohledem na ustanovení práva Společenství, kterých se dovolává Komise na podporu tohoto návrhu [80].

144. Nedomnívám se, že spis obsahuje skutečnosti, které by ve věci v tomto řízení nedovolovaly zaujmout výše uvedený přístup,

78 — Věc C-62/98, Recueil, s. I-5171, a věc C-84/98, Recueil, s. I-5215.

79 — Rozsudek Komise v. Belgie (C-471/98, výše uvedený v bodě 50).

80 — Viz rozsudek Komise v. Belgie (C-471/98, výše uvedený v bodech 44 až 53).

neboť prvky uvedené výše v bodě 139 se nacházejí také v projednávané věci.

145. Konečně, je nutné poukázat na to, že v důsledku tohoto přístupu je argument nizozemské vlády zakládající se na čl. 307 prvním pododstavci ES neúčinný [81].

b) K okolnosti, podle níž výměna nót z roku 1992 předcházela vstupu nařízení č. 2409/92 v platnost

146. V porovnání se skutkovými okolnostmi, které Soudní dvůr přezkoumával ve věcech, v nichž byly vyneseny rozsudky ze dne 5. listopadu 2002, se v projednávané věci objevuje další problematika.

147. Jak jednání mezi Nizozemskem a Spojenými státy americkými, která se konala ve Washingtonu ve dnech 1. až 4. září 1992, tak výměna nót ze 14. října 1992, kterou byly formalizovány výsledky těchto jednání, proběhly před vstupem nařízení č. 2409/92 v platnost dne 1. ledna 1993, i když až po jeho přijetí dne 23. července 1992.

148. Na základě této skutečnosti se nizozemská vláda, podporovaná francouzskou vládou jakožto vedlejším účastníkem, domnívá, že jí nelze vytýkat žádné porušení vnější pravomoci Společenství, neboť tato pravomoc existuje až od vstupu vnitřní právní úpravy Společenství v platnost, k němuž došlo v projednávaném případě po sjednání napadených mezinárodních závazků.

149. Komise odpovídá odkazem na rozsudek uvedený výše v bodě 50 ve věci Inter-Environnement Wallonie, v němž Soudní dvůr upřesnil, že i když členské státy nejsou povinny přijímat opatření stanovená směrnicí Společenství před uplynutím lhůty pro její provedení, z ustanovení čl. 10 druhého pododstavce a čl. 249 třetího pododstavce ES ve vzájemném spojení vyplývá, že v době běhu této lhůty se členské státy musejí zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí [82]. Podle názoru Komise lze zásadu uvedenou

81 — V tomto ohledu je třeba uvést, že ochrana mezinárodních smluv uzavřených členskými státy před vstupem Smlouvy o ES v platnost podle čl. 307 odst. 1 ES se nevztahuje na změny těchto smluv sjednané po vstupu Smlouvy o ES v platnost. Viz v tomto smyslu rozsudek Komise v. Německo (C-476/98, uvedený výše, bod 69).

82 — Bod 45.

Soudním dvorem v rozsudku Inter-Environnement Wallonie použít *per analogiam* i v projednávaném případě, v němž byla napadená dohoda sjednána a uzavřena po přijetí nařízení č. 2409/92 a v době běhu lhůty stanovené pro jeho vstup v platnost.

150. Nedomnívám se, že je v projednávaném případě nutné se vyjadřovat k opodstatněnosti argumentace Komise, a tudíž ani k její přípustnosti, kterou zpochybnila jak žalovaná vláda, tak i vláda vedlejšího účastníka. Nedomnívám se ani, že by bylo užitečné pro účely řešení tohoto sporu obecněji přezkoumávat otázku, zda členský stát může, aniž by porušil zásadu loajální spolupráce podle článku 10 ES, uzavírat mezinárodní dohody porušuje výlučnou vnější pravomoc Společenství nabytou na základě přijetí vnitřní společné právní úpravy, i když tato úprava formálně členské státy nezavazuje, neboť dosud nevstoupila v platnost.

151. Komise totiž ve své replice uvádí, že výměna nót z roku 1992 byla ratifikována nizozemským parlamentem dne 26. dubna 1993, tedy až po vstupu nařízení č. 2409/92 v platnost, aniž by jí to nizozemská vláda vyvracela.

152. Nizozemská vláda v tomto ohledu uvádí, že datum ratifikace výměny nót je v projednávaném případě irelevantní, neboť tato výměna nót byla prováděna již od 14. října 1992.

153. Je třeba připomenout, že pokud mezinárodní dohoda, i když je uzavřena ve zjednodušené formě jako v případě výměny nót, kterou výslovně stanoví článek 13 Vídeňské úmluvy o smluvním právu [83], podléhá na jedné nebo na více stranách ratifikaci, definitivní závazek nastává vzájemným oznámením (nebo pouze ze strany smluvních států, které mají tuto povinnost) o provedení ratifikace (nebo o výměně nástrojů ratifikace). Jelikož vzájemné vyjádření definitivního souhlasu smluvních stran vymezuje počátek platnosti nebo nabytí účinnosti dohody, pokud je pro jednu nebo pro více smluvních stran potřeba předběžná ratifikace dohody, podléhá její vstup v platnost oznámení protistraně o provedení ratifikace.

154. Článek 25 Vídeňské úmluvy však stanoví možnost smluvních stran využít prozatímního provádění dohody. Tento článek zejména stanoví, že „smlouva nebo její část se prozatímně provádějí do jejího vstupu

83 — Přijata dne 23. května 1969.

v platnost, jestliže: a) tak smlouva stanoví; nebo b) státy, které se zúčastnily jednání, se o tom dohodly jiným způsobem".

155. Ze spisu přitom vyplývá, že sporná dohoda byla prováděna prozatímně od výměny nót ze dne 14. října 1992, než budou na straně Nizozemska přijaty potřebné formality k její ratifikaci. Poslední odstavec nóty, kterou nizozemské ministerstvo zahraničních věcí zaslalo dne 14. října 1992 velvyslanectví Spojených států amerických v Haagu, jejíž znění je uvedeno ve výňatku z Tractatenblad, který žalovaná vláda připojila ke své duplice, zní takto:

„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."

156. Poslední odstavec nóty, kterou zaslalo velvyslanectví Spojených států amerických v Haagu dne 14. října 1992 v odpověď nizozemskému ministerstvu zahraničních věcí, zní takto:

„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".

157. Za těchto okolností je třeba mít za to, že definitivní uzavření sporné dohody, to znamená definitivní vzájemné vyjádření souhlasu obou stran dohody a její následný vstup v platnost, nastalo teprve výměnou diplomatických nót po ratifikaci dohody nizozemským parlamentem dne 26. dubna 1993, a tudíž nutně až po vstupu nařízení č. 2409/92 v platnost dne 1. ledna 1993.

158. Z toho vyplývá, že ke dni, kdy Nizozemsko definitivně sjednalo sporné mezi-

národní závazky, plynoucí z výměny nót dne 14. října 1992, ustanovení nařízení č. 2409/92, která, jak bylo potvrzeno v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, založila výlučnou vnější pravomoc Společenství v oblasti tarifní volnosti leteckých dopravců třetích zemí na trasách uvnitř Společenství, již platila.

159. Argument nizozemské vlády, podle něhož se nelze v projednávaném případě dovolávat výlučné vnější pravomoci Společenství vyplývající z přijetí nařízení č. 2409/92 za účelem uplatnění nezákonnosti sporných mezinárodních závazků, tedy není opodstatněný, neboť vychází z chybného výkladu skutkových okolností.

160. Konečně se domnívám, že je užitečné upřesnit, že i když je předložená analýza založena na skutečnosti, kterou Komise uvedla výlučně ve své replice, nevychází z předpokladů, které by měnily předmět sporu, jenž je vymezen v návrhu na zahájení řízení, ani z nových výtek uplatněných opožděně v rozporu s ustanoveními čl. 42 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora. Komise se totiž v návrhových žádáních, která uvádí v žalobě, domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemsko tím, že sjednalo nebo ponechalo v platnosti sporné závazky, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z určitých ustanovení práva Společenství. Význam, který je přikládán ve výše uvedené analýze datu ratifikace napadených závazků, slouží pouze k určení okamžiku, od kdy se tyto závazky mají považovat za definitivně závazné pro žalovaný členský stát.

161. Na základě veškerých předcházejících úvah se domnívám, že nic nebrání tomu, aby byla v projednávaném případě určena existence porušení vytýkaných žalovanému členskému státu, pokud jde o ustanovení nařízení č. 2409/92 a č. 2299/89, v souladu s tím, co již určil Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002.

2. K porušení článku 52 Smlouvy o ES

162. Jak již bylo uvedeno výše v bodech 27 a 28, Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002 určil, že žalované členské státy tím, že sjednaly mezinárodní závazky se Spojenými státy americkými, kterými jim přiznaly právo odvolat, přerušit nebo omezit práva na provozování dopravy v případě, kdy letečtí dopravci určení žalovanými členskými státy nejsou vlastněni těmito státy nebo jejich státními příslušníky, nesplnily povinnosti,

které pro ně vyplývají z článku 52 Smlouvy o ES.

163. V tomto ohledu Soudní dvůr ve výše uvedených rozsudcích především upřesnil, že článek 52 Smlouvy o ES se vztahuje na oblast letecké dopravy a zvláště na letecké společnosti usazené v členském státě, které poskytují služby letecké dopravy mezi členským státem a třetím státem.

164. Soudní dvůr dále připomněl, že podle této právní úpravy svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu, jakož i zřizování a řízení podniků, zejména společností ve smyslu čl. 58 druhého pododstavce Smlouvy o ES (nyní čl. 48 druhý pododstavec ES), za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem členského státu usazení, a že tudíž články 52 a 58 Smlouvy o ES zaručují státním příslušníkům členského státu Společenství, kteří využili svobody usazování, jakož i společnostem, s nimiž je zacházeno stejně, v hostitelském členském státě tuzemské zacházení.

165. Soudní dvůr dále uvedl, že doložky o vlastnictví a kontrole leteckých společností zahrnuté do napadených dohod – umožňující obzvláště Spojeným státům odmítnout, odebrat nebo omezit licenci či oprávnění letecké společnosti určené dotčenými členskými státy, která ovšem není z podstatné části vlastněna a skutečně kontrolována těmito členskými státy nebo státními příslušníky těchto států – mohou ohrozit letecké společnosti usazené na území těchto členských států, které ovšem nejsou z podstatné části vlastněny a skutečně kontrolovány těmito členskými státy nebo státními příslušníky těchto států. Tyto letecké společnosti mohly tedy být vyloučeny z režimu dohody o letecké dopravě uzavřené mezi žalovanými členskými státy a Spojenými státy americkými, zatímco letecké společnosti z těchto členských států požívaly tohoto režimu.

166. Soudní dvůr v důsledku toho rozhodl, že výše uvedené doložky jsou v rozporu s článkem 52 Smlouvy o ES, neboť umožňují diskriminaci ve prospěch leteckých společností ze smluvního členského státu na úkor leteckých společností z ostatních členských států, kterým brání, pokud jsou usazeny na území smluvního členského státu, požívat v hostitelském členském státě tuzemského zacházení [84].

167. V projednávané věci se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil existenci téhož protiprávního jednání Nizozemska.

84 — Viz např. rozsudek Komise v. Německo (C-476/98, uvedený výše v bodech 144 až 156).

168. Ze spisu vyplývá, že doložka o vlastnictví a kontrole leteckých společností, vložená do dvoustranné dohody mezi Nizozemskem a Spojenými státy americkými, byla změněna výměnou nót z roku 1992. Komise uplatňuje, že tato doložka byla zásadně přepsána, zatímco nizozemská vláda se dovolává toho, že změny byly čistě redakční povahy.

169. V tomto ohledu je postačující připomenout úvahu Soudního dvora v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, uvedenou výše v bodech 138 až 143, podle které je v návaznosti na opětovné jednání o dosavadních dohodách nutné považovat nezměněné nebo jen okrajově pozměněné doložky za potvrzené.

170. V tomto ohledu odkazuji obzvláště na stanovisko generálního advokáta Tizzana, předložené ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 5. listopadu 2002, kde je zdůrazněno, že i když napadené dohody doložky o vlastnictví a o kontrole z formálního hlediska nezměnily, jejich obsah a dosah byly nicméně těmito dohodami změněny podstatně, neboť tyto dohody měly nutně dopad na jejich působnost v návaznosti na úplnou liberalizaci tras páté svobody [85].

171. S ohledem na to, co již Soudní dvůr určil v rozsudcích ze dne 5. listopadu 2002, je tedy podle mého názoru nutné přijmout závěr o existenci porušení článku 52 Smlouvy o ES, jehož se dovolává Komise

C – *K nákladům řízení*

172. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že podle závěrů, k nimž jsem dospěl, Nizozemsko nemělo úspěch a Komise požadovala, aby mu

85 — Viz body 137 a 138.

byla uložena náhrada nákladů řízení, domnívám se, že je důvodné Nizozemsku uložit náhradu nákladů řízení.

173. Francie, jakožto vedlejší účastník v tomto řízení, ponese vlastní náklady řízení v souladu s odstavcem 4 uvedeného článku 69.

VII – Závěry

174. Z výše uvedených důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

„1) Nizozemské království tím, že sjednalo nebo, i přes opětovné jednání o dohodě o letecké dopravě uzavřené mezi Nizozemským královstvím a Spojenými státy americkými dne 3. dubna 1957, ponechalo v platnosti mezinárodní závazky vůči Spojeným státům americkým,

— které se týkají leteckých tarifů uplatňovaných dopravci určenými Spojenými státy americkými na trasách uvnitř Společenství,

— které se týkají počítačových rezervačních systémů nabízených nebo používaných na nizozemském území a

— které přiznávají Spojeným státům americkým právo odebrat nebo přerušit práva na provozování dopravy v případě, kdy letečtí dopravci určení Nizozemským královstvím nejsou vlastněni tímto státem nebo nizozemskými státními příslušníky,

nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5 Smlouvy o ES (nyní článek 10 ES) a článku 52 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 43 ES), jakož i z nařízení Rady (EHS) č. 2409/92 ze dne 23. července 1992 o tarifech a sazbách za letecké služby a nařízení Rady (EHS) č. 2299/89 ze dne 24. července 1989 o kodexu chování pro používání počítačových rezervačních systémů, ve znění nařízení Rady (EHS) č. 3089/93 ze dne 29. října 1993.

2) Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) Francouzská republika ponese vlastní náklady řízení."