GENERALINIO ADVOKATO PAOLO MENGOZZI IŠVADA,

pateikta 2006 m. lapkričio 16 d. [1]

I — Įžanga

1. 2002 m. lapkričio 5 d. byloje, Komisijos pradėtoje pagal EB sutarties 169 straipsnį (dabar – EB 226 straipsnis), Teisingumo Teismas priėmė aštuonis sprendimus prieš atitinkamai Austriją [2], Belgiją [3], Daniją [4], Suomiją [5], Vokietiją [6], Liuksemburgą [7], Jungtinę Karalystę [8] ir Švediją [9], kuriuose nusprendė, kad derėdamosi, prisiimdamos ir (arba) išlaikiusios tam tikrus tarptautinius įsipareigojimus Jungtinėms Amerikos Valstijoms dėl oro transporto, tos valstybės narės neįvykdė įsipareigojimų pagal EB sutarties 5 straipsnį (dabar – EB 10 straipsnis) ir EB sutarties 52 straipsnį (po pakeitimo – EB 43 straipsnis) bei pagal 1992 m. liepos 23 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 2409/92 dėl oro susisiekimo paslaugų kainų ir tarifų [10] ir 1989 m. liepos 24 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 2299/89 dėl elgesio su kompiuterinėmis rezervavimo sistemomis kodekso [11], iš dalies pakeistą 1993 m. spalio 29 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 3089/93 [12] (toliau – 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimai) [13].

2. Šioje byloje Komisija siekia, kad Teisingumo Teismas priimtų tokį patį sprendimą Nyderlandų atžvilgiu.

1 — Originalo kalba: italų.
2 — Byla C-475/98, Rink. p. I-9797.
3 — Byla C-471/98, Rink. p. I-9681.
4 — Byla C-467/98, Rink. p. I-9519.
5 — Byla C-469/98, Rink. p. I-9627.
6 — Byla C-476/98, Rink. p. I-9855.
7 — Byla C-472/98, Rink. p. I-9741.
8 — Byla C-466/98, Rink. p. I-9427.
9 — Byla C-468/98, Rink. p. I-9575.
10 — OL L 240, p. 15.
11 — OL L 220, p. 1.
12 — OL L 278, p. 35.
13 — Byloje *Komisija prieš Jungtinę Karalystę*, C-466/98, ieškinys pareikštas tik dėl EB sutarties 52 straipsnio pažeidimo.

II — Teisinis pagrindas

3. Komisijos kaltinimai Nyderlandams susiję tik su įsipareigojimų neįvykdymu, kuriuos Teisingumo Teismas pripažino 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose.

4. Kartu su EB sutarties 5 ir 52 straipsnio pažeidimais Komisija nurodo, kad Nyderlandai neįgyvendino savo kaip valstybės narės įsipareigojimų pagal kai kuriuos Tarybos reglamentus, priimtus oro transporto srityje. Todėl būtina trumpai apžvelgti su bylos aplinkybėmis susijusius teisės aktus.

5. 1987 m., 1990 m. ir 1992 m. Taryba, siekdama palaipsniui sukurti transporto vidaus rinką, remdamasi EB sutarties 84 straipsnio 2 dalimi (dabar – EB 80 straipsnio 2 dalis) [14], priėmė tris teisės aktų „paketus“, kuriais siekta užtikrinti laisvę teikti oro transporto paslaugas ir tuo pačiu metu garantuoti Bendrijos konkurencijos taisyklių taikymą šioje srityje.

6. Reglamente Nr. 2409/92, priimtame kaip „trečiojo paketo“ dalis, siekiant visiško Bendrijos oro transporto vidaus rinkos liberalizavimo [15], nustatyti kriterijai ir tvarka, taikoma kainų ir tarifų nustatymui už visoje Bendrijoje teikiamas vežimo oro transportu paslaugas (1 straipsnio 1 dalis).

7. Pagal 1 straipsnio 2 dalies a punktą šis reglamentas netaikomas ne Bendrijos oro vežėjų nustatytoms kainoms ir tarifams, išskyrus išimtis, numatytas 1 straipsnio 3 dalyje, kurioje nurodoma, kad „tik Bendrijos oro vežėjai turi teisę siūlyti naujus produktus arba nustatyti mažesnes kainas, nei mokamos už tokius pačius produktus“. Kaip detaliau paaiškinsiu toliau, 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose Teisingumo Teismas, kartu nagrinėdamas minėtas nuostatas, nusprendė, kad Reglamentas Nr. 2409/92 ne-

14 — Reikia prisiminti, kad pagal EB 80 straipsnio 1 dalį Sutarties V antraštinės dalies dėl transporto nuostatos taikomos tik geležinkelių, kelių ir vidaus vandens kelių transportui. Jūrų ir oro transportui taikomos specialios taisyklės. Pagal 80 straipsnio 2 dalį Taryba kvalifikuota dauguma gali nuspręsti, ar reikia priimti atitinkamas nuostatas ir kokiu mastu bei kokia tvarka tai daryti.

15 — Kartu su Reglamentu Nr. 2409/92 trečiajam paketui priklauso 1992 m. liepos 23 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2407/92 dėl licencijų oro vežėjams išdavimo (OL L 240, p. 1) ir 1992 m. liepos 23 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2408/92 dėl Bendrijos oro vežėjų patekimo į Bendrijos vidaus oro maršrutus (OL L 240, p. 8).

tiesiogiai, bet aiškiai uždraudė Bendrijoje veikiantiems trečiųjų šalių oro vežėjams siūlyti naujus produktus ar nustatyti mažesnes kainas ir tarifus nei mokami už tokius pačius produktus. Taip Bendrijos teisės aktų leidėjas apribojo šių vežėjų kainų ir tarifų nustatymo laisvę, kai jie vykdo susisiekimą Bendrijoje naudodamiesi penktąja laisve. Todėl, pasak Teisingumo Teismo, Bendrija, kiek to reikalaujama Reglamento Nr. 2409/92 1 straipsnio 3 dalyje, įgijo išimtinę kompetenciją sudaryti susitarimus su trečiosiomis šalimis dėl įsipareigojimų, susijusių su šiuo ne Bendrijos vežėjų kainų ir tarifų nustatymo laisvės apribojimu [16].

8. Reglamentas Nr. 2409/92, kaip nurodyta jo 12 straipsnyje, įsigaliojo 1993 m. sausio 1 dieną.

9. Be pirmiau minėtiems teisės aktų paketams priklausančių priemonių, Bendrijos teisės aktų leidėjas priėmė kelis reglamentus, taikomus specifiniams oro transporto sektoriaus aspektams.

10. Tarybos reglamentas Nr. 2299/89 nustato elgesio su kompiuterinėmis rezervavimo sistemomis kodeksą. Pagal 1 straipsnį jis taikomas kompiuterinėms rezervavimo sistemoms (*Computerised reservation systems*, toliau – KRS), kai jos siūlomos naudoti ir (arba) naudojamos Bendrijoje platinant ir parduodant oro transporto produktus, neatsižvelgiant į sistemos tiekėjo statusą ar pilietybę, naudojamą informacijos šaltinį arba atitinkamo centrinio duomenų apdorojimo padalinio buvimo vietą, atitinkamų oro uostų, tarp kurių vyksta gabenimas oru, geografinę vietą.

11. Kaip bus matyti toliau, 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose Teisingumo Teismas nusprendė, kad iš Reglamento Nr. 2299/89 1 ir 7 straipsnių matyti, jog laikantis abipusės sąlygos šis reglamentas taip pat taikomas trečiųjų šalių subjektams, kai jie siūlo ar naudoja KSR Bendrijos teritorijoje, ir kad šiuo reglamentu Bendrija įgijo išimtinę kompetenciją prisiimti įsipareigojimus trečiųjų šalių atžvilgiu dėl jos teritorijoje siūlomų ar naudojamų KRS [17].

16 — Žr., pavyzdžiui, minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 124 punktą.

17 — Žr., pavyzdžiui, minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 128 ir 129 punktus.

III — Bylos faktinės aplinkybės

A — *Dvišalis Nyderlandų ir Jungtinių Amerikos Valstijų susitarimas*

12. Nyderlandų ir Jungtinių Amerikos Valstijų santykiai oro transporto srityje reglamentuojami dvišaliu susitarimu, pasirašytu 1957 m. balandžio 3 d. (toliau – 1957 m. Susitarimas). Šis susitarimas vėliau iš dalies pakeistas ir papildytas pirmiausia 1969 m. lapkričio 25 d. laiškais, o po to – trimis atskiromis 1978 m., 1987 m. ir 1991 m. notomis.

13. Iš bylos matyti, kad 1992 m. Jungtinės Amerikos Valstijos nusprendė įvairioms Europos valstybėms pasiūlyti sudaryti dvišalius „open sky" susitarimus. Tokio tipo susitarimai turėjo, pirma, palengvinti aljansų tarp Jungtinių Valstijų ir Europos oro bendrovių sudarymą ir, antra, atitikti įvairius Jungtinių Valstijų vyriausybės nustatytus kriterijus, pavyzdžiui, laisvą priėjimą prie visų maršrutų, neribotų maršrutų teisių suteikimą, kainų nustatymą pagal vadinamąją „dvigubo nepritarimo" oro maršrutams tarp Susitariančiųjų Valstybių sistemą ir „code-sharing" galimybę.

14. 1992 m. spalio 14 d. Nyderlandai ir Jungtinės Amerikos Valstijos pasikeitė notomis dėl Vašingtone 1992 m. rugsėjo 1–4 d. vykusių derybų (toliau – 1992 m. pasikeitimas notomis), per kurias sutarta dėl 1957 m. Susitarimo ir 1978 m. Protokolo tekste darytinų pakeitimų.

15. 1993 ir 1994 m. pagal savo „open sky" politiką Jungtinės Amerikos Valstijos sustiprino savo pastangas sudaryti dvišalius oro transporto susitarimus su kuo daugiau Europos valstybių.

16. 1994 m. lapkričio 17 d. laiške valstybėms narėms Komisija atkreipė jų dėmesį į galimą neigiamą tokių dvišalių susitarimų poveikį Bendrijai ir nurodė, kad tokie susitarimai gali paveikti Bendrijos vidaus taisykles. Ji pridūrė, kad derybos dėl tokių susitarimų veiksmingai ir teisėtai gali būti vykdomos tik Bendrijos lygiu.

B — *2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimai*

17. Reikia trumpai priminti 2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo Sprendimuose įtvirtintą praktiką, kuria Komisija remiasi grįsdama savo ieškinį.

18. Aštuoniais atskirais ieškiniais, pateiktais 1998 m. gruodžio 18 d., Komisija Teisingumo Teisme pareiškė ieškinius Jungtinei Karalystei, Danijai, Švedijai, Suomijai, Belgijai, Liuksemburgui, Austrijai ir Vokietijai. Pagal EB sutarties 169 straipsnį pateiktuose ieškiniuose ji nurodė įvairius Bendrijos teisės pažeidimus, kylančius iš dvišalių susitarimų oro transporto srityje, šių valstybių sudarytų su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis. Be kita ko, atsakovės (išskyrus Jungtinę Karalystę) buvo kaltinamos:

— tuo, kad nuo 1995 iki 1996 m. su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis sudarė ypač liberalius susitarimus („open sky" susitarimus), pažeisdamos Bendrijos ir valstybių narių išorės kompetenciją reglamentuojančius principus,

— nepatenkinus šio reikalavimo, tuo, kad, nelygu atvejis, pažeidė EB sutarties 234 straipsnio antrąją pastraipą (dabar – EB 307 straipsnio antroji pastraipa) arba ES sutarties 5 straipsnį, nes nepadarė visko, kas įmanoma, kad su Bendrijos teise visiškai suderintų susitarimus, su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis sudarytus iki įsigaliojant EB sutarčiai arba iki priimant Bendrijos priemones dėl oro transporto, ypač trečiąjį teisės aktų paketą.

19. Visos atsakovės taip pat buvo kaltinamos tuo, kad:

— pažeidė EB sutarties 52 straipsnį, į dvišalius susitarimus Jungtinėmis Amerikos Valstijomis įtraukusios arba juose palikusios vadinamąją „pilietybės" sąlygą, kuri praktiškai leido atšaukti tuose susitarimuose numatytas teises iš oro bendrovių, kai kitos Susitariančiosios Valstybės paskirtos bendrovės nepriklausė tos valstybės subjektams arba nebuvo jos subjektų kontroliuojamos.

20. Reikia priminti, kad Nyderlandai įstojo į visas aštuonias bylas.

21. Dėl pirmojo Komisijos kaltinimo septynioms iš aštuonių valstybių narių atsakovių pažeidus Bendrijos išorės kompetenciją, Teisingumo Teismas pirmiausia nurodė, kad, nors EB 80 straipsnio 2 dalimi Taryba gali remtis kaip teisiniu pagrindu, Bendrijai suteikiančiu teisę konkrečiu atveju sudaryti tarptautinį susitarimą oro transporto srityje, jis negali būti laikomas savaime sukuriančiu Bendrijos išorės kompetenciją toje srityje [18].

22. Antra, Nuomonėje Nr. 1/76 [19] Teisingumo Teismas nurodė, kad Bendrijos kompetencija prisiimti įsipareigojimus trečiųjų valstybių atžvilgiu gali kilti iš vidaus kompetenciją nustatančių Sutarties nuostatų, jei Bendrijos dalyvavimas tarptautiniame susitarime yra būtinas vienam iš Bendrijos tikslų pasiekti, ir kad jis vėliau Nuomonėje Nr. 1/94 [20] teigė, jog toks atvejis atsiranda, kai vidaus kompetencija gali būti veiksmingai įgyvendinta tik kartu su išorės kompetencija, kitaip tariant, kai tarptautinio susitarimo sudarymas yra būtinas tam tikriems Sutarties tikslams įgyvendinti, jei jų negalima įgyvendinti nustatant autonomines taisykles. Tačiau Teisingumo Teismas nusprendė, kad jo nagrinėjamose bylose tokių aplinkybių nebuvo [21].

23. Trečia, Teisingumo Teismas nagrinėjo galimybę pripažinti Bendrijos kompetenciją sudaryti susitarimus su trečiosiomis valstybėmis oro transporto srityje, taikant Teisingumo Teismo sprendime *AETR* [22] nustatytus principus.

24. Kaip žinoma, tame sprendime Teisingumo Teismas nusprendė, kad kiekvieną kartą, kai Bendrija, siekdama įgyvendinti Sutartyje numatytą bendrą politiką, priima nuostatas, įvairiomis formomis įtvirtinančias bendrąsias taisykles, valstybės narės, nepaisant to, ar jos veikia atskirai, ar kartu, nebeturi teisės prisiimti įsipareigojimų trečiosioms valstybėmis, kurie paveikia šias taisykles ar pakeičia jų apimtį, ir nustačius šias bendras taisykles tik pati Bendrija trečiųjų valstybių atžvilgiu gali prisiimti ir vykdyti sutartinius įsiparei-

18 — Žr., pavyzdžiui, minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 81 punktą.

19 — 1977 m. balandžio 26 d. Teisingumo Teismo nuomonė (Rink. p. 741, 3 ir 4 punktai).

20 — 1994 m. lapkričio 15 d. Teisingumo Teismo nuomonė (Rink. p. I-5267, 89 punktas).

21 — Žr., pavyzdžiui, minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 82 ir 83 punktus.

22 — 1971 m. kovo 31 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija prieš Tarybą* (22/70, Rink. p. 263).

gojimus, kurie paveikia visą Bendrijos teisinės sistemos taikymo sritį [23]. Teisingumo Teismo nuomone, šie principai buvo taikomi ir jo nagrinėjamoms byloms, nes jei valstybėms narėms būtų leista laisvai sudaryti tarptautinius susitarimus, paveikiančius pagal EB 80 straipsnio 2 dalį priimtas bendras taisykles, tai sutrukdytų pasiekti šių taisyklių tikslą ir Bendrija negalėtų įgyvendinti savo tikslo ginti bendrus interesus [24].

25. Toliau Teisingumo Teismas nagrinėjo, ar atsakovių valstybių narių prisiimti tarptautiniai įsipareigojimai galėjo paveikti Bendrijos nuostatas, priimtas oro transporto srityje, kuriomis rėmėsi Komisija. Po tyrimo jis padarė išvadą, kad buvo įsikišta tik Reglamentų Nr. 2409/92 ir Nr. 2299/89 nuostatų atveju ir kad nuo šių priemonių įsigaliojimo, nepaisant nagrinėjamų susitarimų persvarstymo, valstybės narės pačios nebegalėjo prisiimti ar išlaikyti tarptautinių įsipareigojimų dėl, pirma, trečiųjų šalių vežėjų Bendrijos maršrutams taikomų oro susisiekimo kainų ir tarifų ir, antra, jų atitinkamose nacionalinėse teritorijose siūlomų ar naudojamų KRS [25].

26. Todėl Teisingumo Teismas pripažino, kad prisiėmusios arba išlaikiusios tokius įsipareigojimus Jungtinėms Amerikos Valstijoms Danija, Švedija, Suomija, Belgija, Liuksemburgas, Austrija ir Vokietija pažeidė Bendrijos išorės kompetenciją.

27. Dėl antro Komisijos kaltinimo visoms atsakovėms valstybėms narėms, susijusio su nurodytu įsisteigimo laisvės nuostatų pažeidimu, Teisingumo Teismas nusprendė, kad ginčijamų susitarimų sąlygos, Jungtinėms Amerikos Valstijoms suteikiančios teisę atšaukti, sustabdyti ar apriboti skrydžių teises, jei kiekvienos atsakovės valstybės narės paskirtos oro bendrovės nėra tos valstybės narės arba jos subjektų valdomos, prieštaravo EB sutarties 52 straipsniui, nes tose valsty-

23 — 16–18 ir 22 punktai.

24 — Žr., pavyzdžiui, minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 105 ir 106 punktus.

25 — Žr., pavyzdžiui, minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 114–137 punktus. Dėl 1993 m. sausio 18 d. Tarybos reglamento Nr. 95/93 dėl laiko tarpsnių paskirstymo Bendrijos oro uostuose bendrųjų taisyklių (OL L 14, p. 1), kuris abipusiškai taikomas ne valstybių narių oro vežėjams, Teisingumo Teismas nusprendė, kad nors įsigaliojus šiam reglamentui Bendrija šioje srityje turi išimtinę kompetenciją sudaryti sutartis ne su trečiosiomis šalimis, šiuo atveju Komisija nenurodė valstybių narių prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų, kurie galėtų paveikti šį reglamentą.

bėse narėse įsteigtoms Bendrijos oro bendrovėms, kurių nuosavybė ir veiksminga kontrolė priklausė kitai nei jų įsisteigimo valstybei narei arba jos subjektams, neleido priimančioje valstybėje narėje naudotis nacionaliniu režimu [26].

28. Todėl Teisingumo Teismas nusprendė, kad tokias sąlygas įtraukusios į ginčijamus susitarimus visos aštuonios valstybės narės atsakovės neįvykdė įsipareigojimų pagal EB sutarties 52 straipsnį.

C — Komisijos ir Tarybos iniciatyvos po 2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimų

29. 2002 m. lapkričio 19 d. Komisija paskelbė pranešimą dėl Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimų pasekmių Europos oro transporto politikai [27]. Jame Komisija išnagrinėjo Bendrijos išorės santykius oro transporto srityje, nurodė išvadas, kurios, jos nuomone, išplaukia iš minėtų sprendimų, ir pateikė gaires bei principus, susijusius su Bendrijos išorės politika šioje srityje. Šio pranešimo 38 punkte ji nurodė:

„Tiek, kiek kiti dvišaliai oro susisiekimo susitarimai yra susiję su tomis pačiomis problemomis kaip ir aptariami „open sky" susitarimai, jie taip pat prieštarauja Bendrijos teisei. Tai taikoma ne vien susitarimams su Jungtinėmis Valstijomis, kurie dar nebuvo nagrinėti Teisingumo Teisme, bet ir visiems dvišaliams oro susisiekimo susitarimams, kuriuose yra panaši pilietybės sąlyga arba kurie pažeidė išimtinę Bendrijos išorės kompetenciją."

30. Iš bylos aišku, kad kartu su 2002 m. lapkričio 19 d. Pranešimu Komisija visoms valstybėms narėms nusiuntė laišką ragindama jas pasinaudoti susitarimuose su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis esančiomis denonsavimo sąlygomis. Toks laiškas Nyderlandams buvo išsiųstas 2002 m. lapkričio 25 dieną. Savo prašymą denonsuoti susitarimus tarp Nyderlandų ir Jungtinių Amerikos Valstijų Komisija pakartojo dviejuose vėles-

26 — Žr., pavyzdžiui, minėto sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 147–156 punktus.

27 — COM(2002) 649 galutinis.

niuose laiškuose Nyderlandų vyriausybei, išsiųstuose 2004 m. liepos 30 d. ir 2005 m. kovo 10 dieną.

31. 2003 m. vasario 26 d. Komisija priėmė naują pranešimą dėl santykių tarp Bendrijos ir trečiųjų valstybių oro transporto srityje [28], kuriame pakartojo poreikį „santykius tarp valstybių narių ir Jungtinių Valstijų suderinti su Bendrijos teise".

32. Kad būtų įgyvendinti 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimai, 2003 m. birželio 5 ir 6 d. Tarybos posėdyje buvo sutarta dėl priemonių paketo, susijusio su Bendrijos išorės aviacijos politika, priėmimo. Šį paketą sudarė:

— Tarybos sprendimas, leidžiantis Komisijai pradėti derybas su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis oro transporto srityje [29],

— Tarybos sprendimas, leidžiantis Komisijai pradėti derybas su trečiosiomis valstybėmis dėl oro bendrovių nuosavybės ir kontrolės bei kitų klausimų, priklausančių išimtinei Bendrijos kompetencijai,

— „įvairiapusis požiūris" į Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl derybų dėl valstybių narių ir trečiųjų šalių susitarimų dėl oro susisiekimo ir jų įgyvendinimo pasiūlymą.

33. Po paskutinės priemonės buvo priimtas 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento

28 — COM(2003) 94 galutinis.

29 — Pagal Tarybos suteiktą įgaliojimą Komisija 2003 m. birželio mėn. pradėjo derybas dėl susitarimo dėl oro transporto sudarymo tarp, pirma, Europos Bendrijos ir valstybių narių ir, antra, Jungtinių Amerikos Valstijų. Susitarimo tekstui Komisija pritarė 2005 m. lapkričio 18 d. ir jis buvo aptartas Tarybos 2005 m. gruodžio 5 d., 2006 m. kovo 27 d. ir birželio 6 d. posėdžiuose. Taryba nurodė, kad buvo vieningai patvirtinti 2005 m. lapkričio mėn. Komisijos vestų derybų rezultatai, bet sutarties sudarymą susiejo su reikalavimu Jungtinėms Amerikos Valstijoms reformuoti taisykles, reglamentuojančias užsienio piliečių teisę tikrinti Jungtinių Valstijų oro bendroves (http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/global_partners/us_en.htm).

ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 847/2004 dėl derybų dėl valstybių narių ir trečiųjų šalių susitarimų dėl oro susisiekimo ir jų įgyvendinimo [30]. Tarp šio reglamento tikslų jo šešioliktoje konstatuojamojoje dalyje konkrečiai nurodomas „derybų su trečiosiomis šalimis koordinavimas, siekiant sudaryti oro susisiekimo susitarimus, būtinybė garantuoti suderintą poziciją dėl tų susitarimų įgyvendinimo ir taikymo bei jų atitikties Bendrijos teisės aktams užtikrinimas". Siekiant šių tikslų reglamente nustatoma valstybių narių ir Komisijos bendradarbiavimo procedūra, pagal 1 straipsnio 1 dalį įgyvendinama, kai valstybė narė nusprendžia pradėti derybas su trečiąja šalimi dėl naujo oro susisiekimo susitarimo arba galiojančio oro susisiekimo susitarimo, jo priedų arba kitų susijusių dvišalių arba daugiašalių priemonių, kurių objektas iš dalies priklauso Bendrijos kompetencijai, pakeitimų. Reikia pažymėti, kad šio reglamento antroje ir trečioje konstatuojamosiose dalyse nurodomi Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose nustatyti principai, o penktoje konstatuojamojoje dalyje teigiama: „šiuo reglamentu nustatyta valstybių narių ir Komisijos bendradarbiavimo tvarka turėtų nepažeisti kompetencijų padalijimo tarp Bendrijos ir valstybių narių pagal Teisingumo Teismo Bendrijos teisės aiškinimą".

30 — OL L 157, p. 7.

IV — Ikiteisminė procedūra

34. 1999 m. sausio 19 d. Komisija Nyderlandų vyriausybei nusiuntė oficialų pranešimą, kuriame ji apkaltino Nyderlandus pažeidus išimtinę Bendrijos kompetenciją pagal Teisingumo Teismo nuomonėje Nr. 1/76 nustatytus principus, pažeidus EB sutarties 5 straipsnį kartu su Reglamentuose Nr. 2407/92, Nr. 2408/92, Nr. 2409/92 ir Nr. 2299/89 įtvirtintomis antrinės teisės nuostatomis bei EB sutarties 52 straipsnį. Komisijos nuomone, šie pažeidimai kilo iš „open sky" susitarimo su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis sudarymo 1992 m. ir jo vėlesnio taikymo.

35. 1999 m. birželio 1 d. Nyderlandai atsakė į oficialų pranešimą ir iškėlė abejonių dėl Komisijos sprendimo pradėti įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo procedūrą dėl senesnių nei šešeri metai įvykių, dėl kurių per tą laiką nebuvo pareikšta jokių pretenzijų, nors prieš kitas aštuonias valstybes nares dėl panašių aplinkybių 1995 m. buvo pradėtos įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo procedūros. Nyderlandai taip pat ginčijo Komisijos aiškinimą dėl 1992 m. notomis padarytų pakeitimų apimties, Komisijos

išimtinės kompetencijos oro transporto srityje egzistavimo, tariamo EB sutarties 5 straipsnio pažeidimo, nes dėl ginčijamų pakeitimų buvo suderėta iki įsigaliojant trečiojo paketo teisės aktams, ir tariamo įsipareigojimų pagal EB sutarties 52 straipsnį neįvykdymo.

36. Kadangi gauti atsakymai Komisijos netenkino, 2000 m. spalio 24 d. ji priėmė pagrįstą nuomonę, kurioje patvirtino 1999 m. sausio 19 d. laiške Nyderlandų vyriausybei pateiktus kaltinimus. Nyderlandai į pagrįstą nuomonę atsakė 2001 m. vasario 23 d., patvirtindami savo 1999 m. birželio 1 d. laiške išdėstytą poziciją.

V — Procesas ir šalių reikalavimai

37. 2004 m. sausio 20 d. Komisija pateikė ieškinį, nagrinėjamą šioje byloje.

38. 2005 m. birželio 6 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Prancūzijos Respublikai leista įstoti į bylą palaikyti Nyderlandų reikalavimus.

39. Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad prisiėmę ar išlaikę tarptautinius įsipareigojimus, nepaisant persvarstyto susitarimo dėl oro transporto, sudaryto tarp Nyderlandų Karalystės ir Jungtinių Amerikos Valstijų 1957 m. balandžio 3 d.:

— dėl Jungtinių Amerikos Valstijų paskirtų vežėjų maršrutams Bendrijoje taikomų oro susisiekimo kainų ir tarifų ir dėl Nyderlandų teritorijoje siūlomų ar naudojamų kompiuterinių rezervavimo sistemų, ir

— dėl Jungtinėms Amerikos Valstijoms suteiktos teisės atšaukti, sustabdyti ar apriboti skrydžių teises, kai Nyderlandų Karalystės paskirtos oro bendrovės nėra jos arba jos subjektų valdomos,

Nyderlandai neįvykdė įsipareigojimų pagal EB sutarties 5 ir 52 straipsnius bei pagal Reglamentus Nr. 2409/92 ir Nr. 2299/89.

40. Nyderlandai teigia, kad Teisingumo Teismas turi atmesti ieškinį kaip nepriimtiną, o nepatenkinus šio prašymo, atmesti jį kaip nepagrįstą.

41. Prancūzija Teisingumo Teismui siūlo ieškinį atmesti.

VI — Teisinė analizė

A — *Dėl priimtinumo*

1. Šalių argumentai

42. Nyderlandai nurodo, kad daugiau nei šešeri metai praėjo nuo derybų dėl ginčijamų susitarimų iki pateikiant oficialų pranešimą buvo pradėta procedūra pagal EB 226 straipsnį, o nuo pagrįstos nuomonės iki šio ieškinio pareiškimo praėjo daugiau nei ketveri metai. Nyderlandai taip pat teigia, kad nors Komisija procedūras dėl Sutarties pažeidimo prieš kitas aštuonias valstybes pradėjo dar 1995 m., prieš juos jokių veiksmų nebuvo imtasi iki 1999 m. sausio mėn., kai jiems buvo atsiųstas oficialus pranešimas. Dėl tokio Komisijos elgesio Nyderlandai atsidūrė „tokioje nepalankioje padėtyje, kad Komisija šioje byloje prarado teisę kreiptis į Teisingumo Teismą“, kad būtų pripažintas šioje byloje nurodomas įsipareigojimų neįvykdymas.

43. Valstybė narė atsakovė pirmiausia teigia, kad ilgai trukęs Komisijos neveikimas kartu su aplinkybe, jog prieš kitas aštuonias valstybes nares dėl jų sudarytų susitarimų buvo pradėtos procedūros dėl įsipareigojimų neįvykdymo, sukėlė Nyderlandams teisėtų lūkesčių dėl Nyderlandų padėties tinkamumo, ir leido jiems manyti, jog Komisija jų padėtį laikė kitokia nei tų valstybių narių. Tokį įsitikinimą sustiprino aplinkybė, kad Teisingumo Teismui priėmus 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimus Komisija daugiau nei dvejus metus laukė prieš pradėdama procedūrą prieš Nyderlandus.

44. Nyderlandai taip pat teigia, kad atitinkami vežėjai turi teisėtų lūkesčių, ir šiuo

klausimu pažymi, kad nagrinėjami susitarimai Nyderlandų vežėjams suteikia priėjimą prie Jungtinių Valstijų maršrutų, kurio nebūtų, jei po Teisingumo Teismo sprendimo Nyderlandai privalėtų šiuos įsipareigojimus pakeisti. Į Komisijos argumentą, kad toks priėjimas vis tiek būtų užtikrintas remiantis mandagumo principu, Nyderlandai atsako, jog šis principas nepakankamas būtinam oro susisiekimo tarp abiejų valstybių stabilumui užtikrinti.

45. Nyderlandai taip pat pabrėžia, kad nagrinėjami įsipareigojimai paveikia Nyderlandų oro bendrovėms suteiktą imunitetą nuo antimonopolinių įstatymų taikymo ir toks imunitetas buvo viena iš įmonių KLM ir *Northwest Airlines* aljanso, kuriam Komisija pritarė vykstant ikiteisminei procedūrai, sukūrimo sąlygų.

46. Antra, Nyderlandai teigia, kad Komisijos diskrecija pagal EB 211 ir 226 straipsnius jai neleidžia veikti pažeidžiant gero administravimo ir teisinio saugumo principus arba lojalaus bendradarbiavimo principą, įtvirtintą EB 10 straipsnyje ir Teisingumo Teismo išaiškintą nutartyje *Zwartveld ir kt.* [31]. Pagal šiuos principus Komisija privalo laikytis protingų terminų.

47. Nyderlandų vyriausybės nuomone, ieškinys yra nepriimtinas ir todėl, kad Komisija neatsižvelgė į pasikeitimus po 2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimų, būtent minėtame 2003 m. birželio 5 ir 6 d. Tarybos posėdyje suteiktus įgaliojimus Komisijai derėtis dėl susitarimų dėl oro transporto su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis ir trečiosiomis šalimis [32], Reglamento Nr. 874/2004 priėmimą ir, apskritai kalbant, Bendrijos tikslų oro susisiekimo srityje, kurių siekiant aktyviai prisidėjo ir Nyderlandai, apibrėžimą.

48. Galiausiai Nyderlandų vyriausybė teigia, kad jei Teisingumo Teismas pripažintų Komisijos nurodytą įsipareigojimų neįvykdymą, Nyderlandai atsidurtų keblioje padėtyje, nes dėl dvišalio susitarimo pakeitimo būtų priversti derėtis su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis, taigi pažeisti išimtinę Bendrijos kompetenciją ir rizikuoti pakenkti šiuo metu vykstančioms Bendrijos deryboms. Atsakydami į Komisijos argumentą dėl to,

31 — 1990 m. liepos 13 d. Teisingumo Teismo nutartis (2/88, Rink. p. I-3365, 17 punktas).

32 — Žr. šios išvados 32 punktą.

kad siekiant įgyvendinti Teisingumo Teismo sprendimą, kuriuo patenkinamas jos ieškinys, pakaktų susitarimą denonsuoti, Nyderlandai teigia, kad taip padarius, kai nėra Bendrijos susitarimo, atsirastų netoleruotina teisės spraga, daranti žalą sektoriuje veikiantiems nacionaliniams ūkio subjektams.

49. Komisija teigia, pirma, kad remiantis nusistovėjusia teismo praktika procedūroje pagal EB 226 straipsnį ji neprivalo laikytis nustatytų terminų, o dėl galimos pernelyg ilgos ikiteisminės procedūros trukmės ieškinys gali būti nepriimtinas tik tuomet, jei buvo pažeista valstybės narės teisė į gynybą. Tačiau šiuo atveju Nyderlandų vyriausybė nepateikė jokių argumentų, kad procedūros trukmė kaip nors paveikė jos naudojimąsi teise į gynybą.

50. Antra, ir tik informaciniais tikslais, savo dublike Komisija nurodo, kad 1995 m. ji ėmėsi priemonių prieš kitas aštuonias valstybes nares, bet ne prieš Nyderlandus todėl, kad tuo metu, jos nuomone, kliūtis kilo dėl to, kad, priešingai nei kitais aštuoniais atvejais, ginčijamus susitarimus Nyderlandai sudarė iki įsigaliojant „trečiojo paketo" priemonėms, nors ir po jų priėmimo. Ieškinį Nyderlandams ji nusprendė pareikšti tik priėmus 1997 m. gruodžio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Inter-Environnement Wallonie*[33]. Be to, tik ruošdama dubliką ji suprato, kad Nyderlandų parlamentas susitarimą ratifikavo 1993 m. balandžio 26 d., t. y. „trečiajam paketui" jau įsigaliojus.

51. Komisija teigia, kad dėl aplinkybės, jog šią ikiteisminę procedūrą ji pradėjo vėliau nei prieš kitas aštuonias valstybes nares, Nyderlandai neatsidūrė mažiau palankioje padėtyje, nes, atvirkščiai, turėjo daugiau laiko įgyvendinti 2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimus. Dėl laiko nuo pagrįstos nuomonės iki šios bylos pradžios Komisija nurodo, kad ji laukė, kol bus priimti šie sprendimai, ir savo poziciją po šių sprendimų paaiškino 2002 m. lapkričio 19 d. Pranešime bei vėliau 2002 m. lapkričio 25 d., 2004 m. liepos 30 d. ir 2005 m. kovo 10 d. laiškuose Nyderlandų vyriausybei. Be to, šiuose laiškuose Komisija Nyderlandų prašė įgyvendin-

33 — 1997 m. gruodžio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimas (C-129/96, Rink. p. I-7411).

ti Teisingumo Teismo sprendimus denonsuojant minėtą susitarimą, o dėl to būtų pašalinta bet kokių naujų derybų galimybė. Denonsavimo atveju susitarimas būtų buvęs taikomas dar dvejus metus ir, net jei per tą terminą susitarimas nebūtų sudarytas Bendrijos lygiu, oro susisiekimas su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis būtų apsaugotas remiantis mandagumo principu.

2. Vertinimas

52. Nyderlandų vyriausybė teigia, kad ieškinys yra nepriimtinas dėl teisėtų lūkesčių ir teisinio saugumo principų pažeidimo, nes Komisijos sprendimas prieš Nyderlandus imtis veiksmų pagal EB 226 straipsnį buvo per vėlyvas. Be to, laiku nesiėmusi veiksmų Komisija pažeidė EB sutarties 5 straipsnį, kuris pagal minėtoje nutartyje *Zwartveld ir kt.* Teisingumo Teismo pateiktą aiškinimą iš Bendrijos institucijų reikalauja lojaliai bendradarbiauti su valstybėmis narėmis.

53. Nyderlandai taip pat kritikuoja Komisiją dėl per ilgos ikiteisminės procedūros trukmės. Jų nuomone, naudodamasi savo teisėmis pagal EB 226 straipsnį, Komisija turi laikytis protingo termino. Tokia pareiga kyla iš teisinio saugumo principo ir yra susijusi su gero administravimo principu.

54. Pirmiausia nurodysiu, kad Nyderlandų vyriausybės argumentai visai nėra nauji. Kaip bus matyti, nuo pirmųjų savo sprendimų dėl įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo Teisingumo Teismas turėjo nagrinėti kritiką, kurioje valstybės narės atsakovės rėmėsi ieškinio nepriimtinumu, nurodydamos, pirma, Komisijos ieškinio vėlyvumą ir, antra, per ilgą ikiteisminės procedūros trukmę.

55. Tačiau ši byla ypatinga dėl kelių išskirtinių aplinkybių, pavyzdžiui, be kita ko, dėl to, kad dėl panašių pažeidimų Komisija atliko veiksmus prieš aštuonias kitas valstybes nares, bet atidėjo ieškinį Nyderlandams, dėl Teisingumo Teismo sprendimų, pripažįstančių tokį įsipareigojimų neįvykdymą, priėmimo, dėl įvykių po šių sprendimų, dėl Komisijos pradėtų ir užbaigtų procedūrų politinio jautrumo ir, ne mažiau svarbu, dėl susijusių ekonominių interesų svarbos. Be to,

šiuo atveju Komisijos neveikimas truko daug ilgiau nei kitais atvejais, kuriuos anksčiau nagrinėjo Teisingumo Teismas.

56. Todėl manau, kad šioje išvadoje reikia detaliau išnagrinėti pagrindinį klausimą, Nyderlandų vyriausybės iškeltą dėl jos prieštaravimo dėl nepriimtinumo, t. y. ar procedūroje pagal EB 226 straipsnį dėl įsipareigojimų neįvykdymo Komisija privalo laikytis protingo termino.

a) Pastabos dėl Bendrijos teismų praktikos protingo termino laikymosi srityje

57. Pirmiausia reikia pažymėti, kad Bendrijos teismų praktika dėl protingo termino taikymo yra gausi.

58. Šios analizės tikslais reikia tik nurodyti, kad protingo termino laikymąsi Bendrijos teismai pirmiausia laikė galimo kai kurių bendrųjų Bendrijos teisės principų, kaip antai, pirmiausia, teisėtų lūkesčių apsaugos principo, teisinio saugumo principo, teisės į gynybą apsaugos principo ir teisės į teisingą procesą, pažeidimo kriterijumi ir tyrimo, ar Bendrijos institucijų ir organų veiksmai atitinka gero administravimo principą, kriterijumi. Pirmosios instancijos teismas nuo sprendimo *SCK ir FNK prieš Komisiją* [34] ir Teisingumo Teismas nesename sprendime *Technische Unie prieš Komisiją* [35] tvirtina, kad protingo termino laikymasis vykdant administracines procedūras konkurencijos politikos srityje yra bendrasis Bendrijos teisės principas.

59. Protingo termino, nepaisant to, ar jį laikysime bendruoju Bendrijos teisės principu, ar vien sudedamąja tokiais laikomų principų dalimi, laikymasis yra Bendrijos administracijai taikomas reikalavimas kaip jos veiksmų teisėtumo vertinimo pagrindas [36].

34 — 1997 m. spalio 22 d. Sprendimas sujungtose bylose T-213/95 ir T-18/96 (Rink. p. II-1739, 56 punktas).

35 — 2006 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas C-113/04 P (Rink. p. I-8891, 40 punktas).

36 — Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos, paskelbtos Nicoje 2000 m. gruodžio 7 d. (OL C 364, p. 1), 41 straipsnio 1 dalies pagrindu nustatyta Bendrijos institucijų ir organų pareiga reikalus tvarkyti per kuo trumpesnį laiką yra teisės į gerą administravimą sudedamoji dalis.

60. Taip pat reikia nurodyti, kad ši taisyklė nėra vien administracinės procedūros trukmės teisėtumo matavimo vienetas, bet bendrai institucijoms nustato joms suteiktų teisių įgyvendinimo terminą. Šia prasme Teisingumo Teismas, nors aiškiai ir nesiremdamas protingo termino sąvoka, keliais atvejais nurodė, kaip bus geriau paaiškinta toliau, kad teisinio saugumo principas reiškia, jog institucija negali neribotai nukelti naudojimosi savo galiomis.

61. Tai nurodęs, dabar aptarsiu, ar Komisija taip pat privalo laikytis šios taisyklės, įgyvendindama savo galias pagal EB 226 straipsnį.

b) Dėl Komisijos pareigos laikytis protingo termino procedūrose pagal EB 226 straipsnį egzistavimo

62. Nagrinėjant šį klausimą negalima neatsižvelgti į įsipareigojimų neįvykdymo procedūros pobūdį. Tokios procedūros išskirtinis požymis iš esmės yra Komisijai suteiktų galių diskrecinis pobūdis.

63. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką įvertinti, ar reikia pradėti procedūrą įsipareigojimų neįvykdymui nustatyti, ir nuspręsti, dėl kurių atitinkamų valstybių narių veiksmų ar neveikimo tokia procedūra turi būti pradėta, turi Komisija [37]. Jei, pradėjus procedūrą, suinteresuotoji valstybė narė padėties neištaiso per pagrįstoje nuomonėje Komisijos nustatytą terminą, taip pat Komisija turi nuspręsti, ar klausimą dėl pažeidimo nustatymo reikia perduoti Teisingumo Teismui. Tačiau pagal nusistovėjusią teismo praktiką Komisijos diskrecija pašalina privačių asmenų teisę iš institucijos reikalauti pradėti procedūrą pagal EB 226 straipsnį [38]. Atsižvelgdamas į tokią diskreciją Teisingumo Teismas, į kurį buvo kreiptasi pagal EB 226 straipsnį, nuosekliai atsisakydavo vertinti veiksmų tinkamumą, jei atsakovė valstybė narė iškeldavo savalaikiškumo klausimą [39].

64. Atsakydamas į atsakovių valstybių narių kritiką dėl Komisijos veiksmų vėlyvumo arba per ilgos ikiteisminės stadijos trukmės, Teisingumo Teismas pripažino, kad Komisija taip pat turi diskreciją nuspręsti, per kokį

37 — Žr., pavyzdžiui, 1995 m. rugpjūčio 11 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (C-431/92, Rink. p. I-2189, 22 punktas).

38 — Žr. 1966 m. kovo 1 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Lütticke prieš Komisiją* (48/65, Rink. p. 27) ir 1989 m. vasario 14 d. Sprendimą *Star Fruit Company prieš Komisiją* (247/87, Rink. p. 291, 11 ir 12 punktai).

39 — Žr., pavyzdžiui, 1970 m. liepos 9 d. Sprendimą *Komisija prieš Prancūziją* (26/69, Rink. p. 565, 10 punktas).

terminą ji turi pasinaudoti savo galiomis pagal EB 226 straipsnį.

65. Nuo pat aštuntojo dešimtmečio Teisingumo Teismo praktika pabrėžia Komisijos diskreciją nuspręsti, kada imtis veiksmų prieš pažeidėjomis laikomas valstybes nares. Sprendime, priimtame byloje *Komisija prieš Prancūziją* [40], kurioje ieškinį Prancūzijos Respublikai Komisija pareiškė pagal EAEB 141 straipsnį (kurio tekstas toks pats kaip ir EB 226 straipsnio), Teisingumo Teismas dėl Prancūzijos vyriausybės, kuri kritikavo Komisiją dėl vėlyvų veiksmų, nors apie ginčijamą elgesį ji žinojusi tam tikrą laiką, pareikšto prieštaravimo dėl ieškinio priimtinumo nusprendė, kad ieškiniui pagal EAEB 141 straipsnį „pateikti nėra iš anksto nustatyto termino, nes, atsižvelgiant į šio proceso pobūdį ir tikslą, Komisija turi teisę pasirinkti tinkamiausias priemones ir terminus, kad būtų nutraukti bet kokie Sutarties pažeidimai".

66. Šis principas buvo patvirtintas vėlesniuose sprendimuose dėl EB 226 straipsnio. Būtent sprendime *Komisija prieš Belgiją* [41] Komisija kritikavo Belgijos Karalystę dėl įsipareigojimų pagal Šeštąją direktyvą dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo neįvykdymo. Pagal šios direktyvos 27 straipsnio 5 dalį atsakovė valstybė narė Komisijai apie atitinkamas nuostatas pranešė 1977 metais. Komisija savo prieštaravimus dėl šių nuostatų suderinamumo su direktyva pirmą kartą pateikė 1979 m., o įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą pagal EB 226 straipsnį pradėjo 1981 metais. Teisingumo Teisme Belgijos vyriausybė rėmėsi ieškinio nepriimtinumu, teigdama, kad vėlyva Komisijos reakcija sukūrė jos interesams kenkiantį teisinį netikrumą ir kad Šeštosios direktyvos 27 straipsnio 5 dalyje nesant nurodyto termino prieštaravimams dėl valstybės narės teisės aktų, apie kuriuos tinkamai pranešta, pareikšti, Komisija turėjo laikytis protingo termino. vyriausybė atsakovė šioje byloje Teisingumo Teismo, be kita ko, prašė taikyti principą, sprendime *Lorenz* [42] pripažintą procedūroje pagal EB 93 straipsnio 3 dalį (dabar – EB 88 straipsnio 3 dalis). Pripažinęs, kad sprendimas *Lorenz* šiuo atveju netaikomas, nes jis buvo susijęs „su procedūra, kuri iš dalies aiškiai yra išimtis iš (EB 226 straipsnyje) numatytos procedūros", Teisingumo Teismas nusprendė, kad šis straipsnis buvo taikomas, bet „Komisija neprivalėjo laikytis konkretaus termino" [43].

40 — 1971 m. rugsėjo 14 d. Sprendimas (7/71, Rink. p. 1003).

41 — 1984 m. balandžio 10 d. Sprendimas (324/82, Rink. p. 1861).

42 — 1973 m. gruodžio 11 d. Sprendimas (120/73, Rink. p. 1471).

43 — Šios išvados 41 išnašoje minėto sprendimo *Komisija prieš Belgiją* 12 punktas.

67. Byloje *Komisija prieš Nyderlandus* [44] Nyderlandų vyriausybė kritikavo Komisiją dėl kelių vėlavimų ikiteisminėje procedūroje. vyriausybė atsakovė nurodė, kad pirmi Komisijos kaltinimai dėl bylos aplinkybių buvo pateikti 1984 m., nors ieškinys Teisingumo Teisme pateiktas tik po penkerių metų. Nyderlandų vyriausybės nuomone, dėl Komisijos aplaidumo buvo pažeista teisė į gynybą ir kilo nepriimtinų finansinių pasekmių. Primindamas pirmesniame punkte minėtą sprendimą *Komisija prieš Belgiją*, Teisingumo Teismas pakartojo, kad „(EB 226 straipsnio) taisyklės <...> turi būti taikomos, bet Komisija neprivalo laikytis konkretaus termino“ [45].

68. Tai nurodžius, būtina išsiaiškinti, ar Komisijos galių pagal EB 226 straipsnį diskrecinis pobūdis ir jokio iš anksto nustatyto termino, per kurį Komisija privalo imtis veiksmų, nebuvimas trukdo teigti, kad naudodamasi savo galiomis pagal tą straipsnį Komisija privalo laikytis protingo termino.

69. Pirma, dėl Komisijos teisių diskrecinio pobūdžio pirmiausia reikia nurodyti, kad tai, jog kitose procedūrose nei įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo procedūra Komisija naudojasi tam tikra diskrecija, nesutrukdė Bendrijos teismams padaryti išvados, kad, remiantis gero administravimo principu, Komisija bet kuriuo atveju privalo laikytis protingo termino [46], arba patvirtinti, kad Komisijai draudžiama neribotai atidėlioti naudojimąsi savo galiomis pažeidžiant teisinio saugumo principą [47].

70. Įsipareigojimų neįvykdymo procedūros pagal EB 226 straipsnį tikrai turi specifinių bruožų. Jomis siekiama objektyviai nustatyti, ar valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, kad būtų galima juos nutraukti, o bausmės skyrimas nėra jų tikslas [48]. Be to, būtent dėl tokių procedūrų tikslų ir, be kita ko, politinių sumetimų, kurių gali kilti bet kurioje procedūros stadijoje, tai yra priemonė, kuriai būtinas lankstumas.

44 — 1991 m. gegužės 16 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija prieš Nyderlandus* (C-96/89, Rink. p. I-2461).

45 — Šios išvados 39 išnašoje minėto sprendimo 15 punktas.

46 — Žr., be kita ko, 1997 m. kovo 18 d. Sprendimą *Guérin automobiles prieš Komisiją* (C-282/95, Rink. p. I-1503, 37 punktas); 1999 m. rugsėjo 9 d. Sprendimą *UPS Europe prieš Komisiją* (T-127/98, Rink. p. II-2633, 37 punktas) dėl skundų dėl konkurencijos taisyklių pažeidimo nagrinėjimo ir 1999 m. birželio 3 d. Sprendimą *TF1 prieš Komisiją* (T-17/96, Rink. p. II-3757) dėl skundų dėl valstybės pagalbos taisyklių pažeidimo nagrinėjimo.

47 — Be kita ko, žr., 1972 m. liepos 14 d. Sprendimą *Geigy prieš Komisiją* (52/69, Rink. p. 787, 21 punktas); 2002 m. rugsėjo 24 d. Sprendimą *Falck ir Acciaierie di Bolzano prieš Komisiją* (C-74/00 P ir 75/00 P, Rink. p. I-7869, 140 ir 141 punktai) ir minėtą sprendimą *SCK ir FNK prieš Komisiją* (T-213/95 ir T-18/96, Rink. p. II-1739, 55 punktas).

48 — Atsakymas galbūt būtų kitoks, jei nagrinėtume procedūrą pagal EB 228 straipsnį, bet tai nepatenka į šios bylos kontekstą.

71. Man atrodo, kad šios priežastys ir didelė Komisijos diskrecija šiose bylose netrukdo nagrinėti, kaip ji naudojasi savo teisėmis būtent pagal šį straipsnį, bet aš apsiribosiu šioje byloje iškeltomis problemomis dėl Komisijos veiksmams taikomų terminų [49].

72. Antra, man neatrodo, kad aplinkybė, jog EB 226 straipsnis atskiroms procedūros stadijoms nenustato konkrečių terminų, trukdo teigti, kad iš principo galiomis pagal šį straipsnį Komisija privalo pasinaudoti per protingą terminą.

73. Dėl šio klausimo pirmiausia nurodysiu, kad tokios pareigos egzistavimo pripažinimas nepaveikia toliau aptariamo klausimo dėl tokios pareigos galimo pažeidimo pasekmių. Šiuo klausimu pakanka pažymėti, kad protingo termino nesilaikymas nebūtinai sukelia tokias pačias pasekmes kaip ir senaties termino arba naikinamojo termino nesilaikymas.

74. Taip pat reikia pažymėti, kad nors EB 226 straipsnis aiškiai nenumato jokio įsipareigojimų neįvykdymo procedūros termino, pagal teismų praktiką Komisija privalo nustatyti protingus terminus valstybei narei atsakyti į oficialų pranešimą arba įvykdyti pagrįstą nuomonę ir, esant reikalui, tokiai valstybei suteikti protingą terminą pasiruošti gynybai [50]. Tokias pareigas aiškiai pateisina, pirma, įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo procedūrų tikslas, būtent nutraukti

49 — Šiuo atžvilgiu reikia taip pat priminti, jog nebuvo pamiršta, kad Komisijos teisės pagal EB 226 straipsnį turi prisidėti prie jos kaip Sutarčių sergėtojos svarbiausio vaidmens, jai tenkančio pagal EB 211 straipsnį, ir todėl, nors Komisija naudojasi laisve nustatyti atskirų procedūros etapų pradžios laiką ir sąlygas, negalima atmesti galimybės, kad iš principo ji privalo imtis veiksmų. Šiuo klausimu žr. generalinio advokato A. Trabucchi išvadą byloje *Geddo* (2/73, Rink. p. 685) ir naujesnę generalinio advokato S. Alber išvadą byloje *Komisija prieš Graikiją* (C-260/98, Rink. p. I-6537, 72 punktas) bei sprendimą *Komisija prieš Airiją* (C-358/97, Rink. p. I-6301, 83 punktas).
Be to, tai, kad Komisija patvirtino vidaus tvarką dėl įsipareigojimų neįvykdymo tyrimo, laikui bėgant leido garantuoti didesnį jos veiksmų skaidrumą. 2001 m., raginama Europos ombudsmeno, Komisija įsipareigojo paskelbti konsoliduotą savo vidaus procedūrinių taisyklių, taikomų santykiuose su skundą dėl įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo pateikusiu asmeniu, versiją. Šios taisyklės pateiktos Komisijos pranešime Europos Parlamentui ir Europos ombudsmenui dėl santykių su skundą dėl įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę neįvykdymo pateikusiu asmeniu (OL C 166, 2002, p. 3). Taigi egzistuoja palaipsnio įsipareigojimų neįvykdymo procedūros depolitizavimo ir procedūrinių taisyklių nustatymo tendencija, bent jau tais atvejais, kai Komisijos ieškinio pagrindas yra privataus asmens skundas. Galiausiai reikia pažymėti, kad, palikdamas skundą nenagrinėtą, Europos ombudsmenas daug kartų tikrino priežasčių, kuriomis rėmėsi Komisija, pagrįstumą (žr., pavyzdžiui, Sprendimą 995/98/OV).

50 — 1988 m. vasario 2 d. Sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (293/85, Rink. p. 305, 14 punktas); 1996 m. liepos 2 d. Sprendimas *Komisija prieš Liuksemburgą* (C-473/93, Rink. p. I-3207, 20 punktas); 1999 m. spalio 28 d. Sprendimas *Komisija prieš Austriją* (C-328/96, Rink. p. I-7479, 34 ir 51 punktai) ir 2001 m. gruodžio 13 d. Sprendimas *Komisija prieš Prancūziją* (C-1/00, Rink. p. I-9989, 64 ir 65 punktai).

pažeidimą, ir, antra, reikalavimas atitinkamai valstybei narei suteikti galimybę veiksmingai pasinaudoti savo teise į gynybą. Remdamasis tuo pačiu teisės į gynybą apsaugos tikslu Teisingumo Teismas, kaip bus matyti toliau, patvirtino savo teisę kritikuoti per ilgą ikiteisminės procedūros trukmę.

75. Galiausiai reikia aiškiai nurodyti, kad nors Bendrijos teismai apskritai nepripažįsta galimybės teismų praktikoje nustatyti senaties terminus, nes „tam, kad pasiektų savo tikslą, senaties terminai turi būti nustatyti iš anksto“ ir „jų trukmės ir detalių jų taikymo taisyklių nustatymas priklauso Bendrijos teisės aktų leidėjo kompetencijai“ [51], teisės aktuose numatyto senaties termino nebuvimas Teisingumo Teismui ir Pirmosios instancijos teismui nesutrukdė teisinio saugumo principu motyvuoti Komisijos pareigos imtis priemonių per protingą terminą arba neribotai neatidėlioti naudojimosi savo galiomis [52].

76. Atsižvelgdamas į pirmesnius teiginius, aš manau, kad procedūros pagal EB 226 straipsnį specifiniai bruožai nepanaikina Komisijos pareigos tokios procedūros metu laikytis protingo termino principo.

77. Taip pat pažymėsiu, kad reikalavimas bent ribotai kontroliuoti, kaip Komisija naudojasi įsipareigojimų neįvykdymo procedūros atveju turima diskrecija, būtent nustatant naudojimosi šia diskrecija terminus, išplaukia (nors ir kartu su Komisijos diskrecijos patvirtinimu) iš tos pačios 65–67 punktuose minėtos Teisingumo Teismo praktikos.

78. Pavyzdžiui, šios išvados 65 punkte minėtame sprendime *Komisija prieš Prancūziją*, Teisingumo Teismas, atsakydamas į Prancūzijos vyriausybės skundą, kad Komisija uždelsė procedūros pagal EAEB sutarties 141 straipsnį pradžią, nors apie tariamą įsipareigojimų neįvykdymą buvo informuota nuo 1965 m., nurodęs, kad šis straipsnis nereikalavo iš Komisijos imtis veiksmų per tam tikrą terminą, vis dėlto pažymėjo, jog nagrinėjamas įsipareigojimų neįvykdymas visiškai paaiškėjo tik 1968 m., kitaip tariant, vėliau, ir dar 1969 m. Komisija ėmėsi tam tikrų parengiamųjų veiksmų, susijusių su formalios procedūros pradžia [53].

51 — Žr. šios išvados 47 išnašoje minėtų sprendimų *Geigy* 21 punktą ir *Acciaierie di Bolzano*139 punktą.

52 — Žr., pavyzdžiui, šios išvados 42 išnašoje minėto sprendimo *Lorenz* 4 punktą; 47 išnašoje minėtų sprendimų *Geigy* 21 punktą ir *Acciaierie di Bolzano* 140 punktą; 1990 m. kovo 13 d. Sprendimą *Costacurta prieš Komisiją* (T-34/89 ir T-67/89, Rink. p. II-93, 48 punktas) bei 1994 m. vasario 10 d. Sprendimą *White prieš Komisiją* (T-107/92, Rink. VT p. I-A-41, 46 punktas).

53 — Sprendimo 7 ir 8 punktai.

79. Galimybę kontroliuoti, kaip Komisija naudojasi savo diskrecija, aiškiai pripažino generalinis advokatas K. Roemer [54], kuris savo išvadoje, pateiktoje minėtoje byloje, pažymėjo, kad įsipareigojimų neįvykdymo procedūros pradžią Komisija pirmesniame etape atidėjo dėl įvairių priežasčių, ir nusprendė, jog, atsižvelgiant į tokias aplinkybes, reikia pripažinti, kad Komisija tinkamai pasinaudojo savo galiomis, ir reikia atmesti nuomonę, jog procedūros pradžia buvo neteisėtai atidėta [55].

80. Reikalavimas Komisijos veiksmų laiką pagrįsti kiekvienu konkrečiu atveju, o ne vien bendrais teiginiais, aiškiau matomas šios išvados 66 punkte minėtame sprendime *Komisija prieš Belgiją* ir 67 punkte minėtame sprendime *Komisija prieš Nyderlandus.*

81. Pirmame sprendime Teisingumo Teismas, atmetęs Belgijos vyriausybės argumentą, kad tuo atveju Komisija privalėjo laikytis protingo termino, taip patvirtino Komisijos diskreciją nuspręsti, kada pradėti procedūrą pagal EB 226 straipsnį, nurodydamas, kad „pasinaudodama (EB 226) straipsnio suteikiama diskrecija (Komisija) nusprendė, jog turi atidėti aptariamų Belgijos priemonių suderinamumo su Bendrijos teise nagrinėjimą, kol direktyva įsigalios visose valstybėse narėse“, ir kad taip veikdama „Komisija nepasinaudojo diskrecija taip, kad pažeistų Sutartį“.

82. Antrame sprendime Teisingumo Teismas nurodė, kad „prieš pateikdama šį ieškinį nusprendusi palaukti Teisingumo Teismo sprendimo <...> byloje *Krohn* ir Nyderlandų vyriausybės reakcijos į tą sprendimą, <...> Komisija nepasinaudojo diskrecija taip, kad pažeistų Sutartį“ [56].

83. Galiausiai taip pat reikia pažymėti, kad konkrečiai dėl ikiteisminės procedūros trukmės Teisingumo Teismas nurodė, jog pernelyg ilga procedūra gali būti laikoma trūkumu, dėl kurio ieškinys dėl įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo tampa ne-

54 — Generalinis advokatas K. Roemer, EAEB 141 straipsnyje numatytą procedūrą apibrėžęs kaip Komisijos „ultima ratio“, kad būtų nutrauktas valstybės narės elgesys, kurį ji laiko prieštaraujančiu Bendrijos teisei, pažymėjo, jog būtinybė išsaugoti šios procedūros veiksmingumą ir aplinkybė, kad pasinaudojimas šia procedūra būtinai paveikia susijusios valstybės narės prestižą, nepaisant tokio įsipareigojimų neįvykdymo pripažinimo objektyvaus pobūdžio, skatina netaikyti jokio automatinio mechanizmo ir pripažinti, kad Komisija turi diskreciją nuspręsti tiek dėl reikalingumo pradėti įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą prieš valstybę narę, tiek dėl tokios procedūros laiko.

55 — Generalinis advokatas K. Roemer, be kita ko, nurodo siekį iš pradžių bandyti susitarti dėl sprendimo, iš pradžių ribotas įsipareigojimų neįvykdymo ribas, reikalavimą pradedant procedūrą neapsunkinti krizės, kurią Bendrija patyrė 1965 m., ir galiausiai aplinkybę, kad nagrinėjamame sektoriuje tuo metu buvo priimamos naujos nuostatos.

56 — Sprendimo 15 punktas.

priimtinas, tačiau teigė, kad „tokia išvada darytina tik tuo atveju, kai savo elgesiu Komisija apsunkino galimybę paneigti (prieš valstybę narę atsakovę nukreiptus) argumentus, taip pažeisdama teisę į gynybą“ [57].

84. Dabar reikia pažymėti, kad, kiek tai aišku iš pirmesnių pastabų, protingo termino laikymasis yra ne vien procedūros pagal EB 226 straipsnį ikiteisminės stadijos teisėtumo matas, bet ir kliūtis Komisijai pavėluotai įgyvendinti iš šios nuostatos išplaukiančias savo teises. Kitaip sakant, Komisijos pareiga užtikrinti protingo termino laikymąsi reiškia, kad, pirma, sužinojusi apie tariamą pažeidimą ji negali neribotai nukelti naudojimosi EB 226 straipsniu jai suteiktomis teisėmis ir, antra, kai tik baigiasi procedūros pagal EB 226 straipsnį ikiteisminė stadija, ji turi užtikrinti, kad jos trukmė atitinka protingumo kriterijų.

85. Aišku, kad konkretus praėjusio laiko protingumo vertinimas priklauso nuo to, ar jis susijęs su laikotarpiu iki procedūros pradžios, pasibaigusiu nusiuntus oficialų pranešimą, ar su jos trukme.

86. Pirmuoju atveju reikia prisiminti, kad Komisija paprastai neformaliai susisiekia su atitinkama valstybe nare, siekdama gauti reikalingą informaciją, kad būtų išsiaiškinta faktinė ir teisinė padėtis ir suformuota pradinė nuomonė dėl įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę egzistavimo ir apimties bei veiksmų, kurių reikia imtis, siekiant tokią padėtį užbaigti, įskaitant, pavyzdžiui, formalios procedūros pagal EB 226 straipsnį pradžią. Šioje pirmoje stadijoje, apie kurią kalbant reikia atsižvelgti į didelę Komisijos diskreciją naudotis galiomis pagal EB 211 ir 226 straipsnius, jai turi būti suteikta pakankamai laiko išnagrinėti galimybę rasti išeitį derybų būdu ir dėl to vykdyti atitinkamas derybas su susijusia valstybe nare. Be to, Komisijai turi būti leista nusistatyti savo veiksmų prioritetus, atsižvelgiant į įsipareigojimų neįvykdymo pobūdį, sunkumą ir pasekmes. Atsižvelgiant į šiuos tikslus, vertinant sugaišto laiko protingumą yra pagrįsta taikyti lanksčius kriterijus.

87. Tačiau pradėdama procedūrą nusiųsdama oficialų pranešimą Komisija turi visą

57 — Žr. 2005 m. gegužės 12 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (C-287/03, Rink. p. I-3761, 14 punktas) ir 2005 m. gruodžio 8 d. Sprendimą *Komisija prieš Liuksemburgą* (C-33/04, Rink. p. I-10629, 76 punktas). Panašiai žr. 1999 m. sausio 21 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (C-207/97, Rink. p. I-275, 25 punktas).

informaciją, reikalingą susijusios valstybės narės veiksmams įvertinti. Sprendimas atitinkamoms valstybėms narėms nusiųsti oficialų pranešimą reiškia, kad Komisija tokį elgesį laiko neteisėtu ir mano, kad įsipareigojimų nevykdymui nutraukti reikia pasinaudoti EB 226 straipsnyje numatyta priemone. Todėl kriterijai, pagal kuriuos vertinamas termino, per kurį reikia imtis įvairių procedūrą sudarančių priemonių, protingumas, turi būti griežtesni iki priimant sprendimą kreiptis į Teisingumo Teismą.

88. Patvirtinus, kad ir įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo procedūrose Komisija privalo laikytis protingų terminų, o tai reiškia pavėluoto naudojimosi šioje srityje turimomis teisėmis ribojimą ir yra procedūros trukmės teisėtumo vertinimo kriterijus, būtina išnagrinėti bet kokio šios pareigos pažeidimo pasekmes.

c) Dėl protingo termino nesilaikymo procedūrose pagal EB 226 straipsnį pasekmių

89. Kadangi EB 226 straipsnis numato priemonę, kuria siekiama užtikrinti teisinį pripažinimą, jog buvo nesilaikoma įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę, mano nuomone, iš principo neįmanoma, kad nepateisinamas Komisijos vėlavimas pradėti procedūrą po to, kai jai tapo žinoma apie tariamą įsipareigojimų neįvykdymą, arba neprotingas tokios jau pradėtos procedūros užtęsimas galėtų panaikinti Komisijos teisę pateikti Teisingumo Teismui ieškinį tokiam įsipareigojimų neįvykdymui pripažinti [58].

90. Tačiau tokia pasekmė *a priori* neatmestina, jei pavėluoti Komisijos veiksmai arba per ilga procedūros trukmė nepataisomai paveikė valstybės narės teisės į gynybą įgyvendinimą. Ši išvada, mano nuomone, logiškai išplaukia iš teiginio, kad laikas, kol Komisija imsis veiksmų, gali neigiamai paveikti teisės į gynybą įgyvendinimą, ir teismų praktikos, kuri šiuo pagrindu sutinka, jog ieškinys pagal EB 226 straipsnį gali būti nepriimtinas, jei per ilga procedūros trukmė paveikė valstybės narės atsakovės teisės į gynybą įgyvendinimą [59]. Jei pradėjus naują procedūrą šis trūkumas nebūtų pašalintas, Komisija *de facto* prarastų teisę Teisingumo Teismui pateikti ieškinį, kad būtų pripažintas įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymas.

58 — Kitokia išvada gali būti padaryta procedūros pagal EB 228 straipsnį atveju.

59 — Plg. su 83 punktu.

91. Aplinkybė, kad Komisijos teisės iš principo neišnyksta dėl pavėluoto ieškinio ar procedūros per ilgos trukmės, atrodys dar labiau pateisinama, jei prisiminsime, kad procedūros pagal EB 226 straipsnį teismine stadija siekiama tik sprendimo dėl pripažinimo.

92. Reikia turėti omeny, kad nors tokiose bylose Teisingumo Teismas įsipareigojimų nevykdančiai valstybei narei negali nurodyti nutraukti pažeidimą, ši valstybė narė vis dėlto privalo įgyvendinti Teisingumo Teismo sprendimą, imdamasi visų pažeidimui nutraukti būtinų priemonių, ir atkurti padėtį, atitinkančią pažeistas Bendrijos teisės taisykles.

93. Tačiau negalima atmesti galimybės, kad tam tikromis aplinkybėmis laiko tėkmė ir Komisijos neveikimas gali apriboti jos galimybes užtikrinti, kad atitinkama valstybė narė imsis priemonių, būtinų pažeidimui nutraukti, tuo pačiu metu iš principo nepaveikdami jos teisės prašyti Teisingumo Teismo priimti sprendimą, kuriame pripažįstamas pažeidimas.

94. Tokios aplinkybės susidarė byloje *Komisija prieš Airiją* [60]. Komisija prieš Airiją pradėjo dvi atskiras procedūras dėl įsipareigojimų neįvykdymo, pirma, dėl Šeštosios direktyvos dėl pridėtinės vertės mokesčio pažeidimo, nes pridėtinės vertės mokestis nebuvo taikomas kelių ir tiltų naudojimo rinkliavai, ir, antra, dėl įsipareigojimų, susijusių su Bendrijos nuosavais ištekliais, neįvykdymo, nes kaip nuosavi ištekliai iš pridėtinės vertės mokesčio Komisijai nebuvo sumokėtos sumos, atitinkančios mokestį, kurį reikėjo sumokėti dėl aptariamų rinkliavų, kartu su palūkanomis.

95. Nustatęs, kad nagrinėjamų rinkliavų neapmokestinimas pažeidė pridėtinės vertės mokesčio teisės aktus, Teisingumo Teismas nagrinėjo ilgo Komisijos neveikimo (daugiau nei septyneri metai praėjo nuo pagrįstos nuomonės atsiuntimo iki buvo pateiktas ieškinys) poveikį Airijos pareigai po to sumokėti sumas, priklausančias pagal teisės aktus dėl Bendrijos nuosavų lėšų. Sprendimo 71 punkte Teisingumo Teismas nurodė: „nors nei Šeštojoje direktyvoje <...>, nei teisės aktuose, susijusiuose su nuosavais Bendrijos ištekliais, nėra senaties termino PVM išieškoti, pagrindinis teisinio saugumo reikalavimas gali Komisijai neleisti neribotai atidėlioti sprendimo pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo siekiant, kad nuosavi ištekliai būtų sumokėti *a posteriori*". Pagal analogiją taikydamas Reglamento

60 — 2000 m. rugsėjo 12 d. Sprendimas (C-358/97, Rink. p. I-6301).

Nr. 1553/89 dėl galutinių vienodų nuosavų išteklių, kaupiamų iš pridėtinės vertės mokesčio, surinkimo priemonių 9 straipsnio 2 dalį, pagal kurią valstybės narės atsiųsta metinė ataskaita apie nuosavų išteklių iš mokesčių sumą negali būti tikslinama finansiniams metams pasibaigus, Teisingumo Teismas nurodė, kad Komisija negali reikalauti *a posteriori* sumokėti sumų, kurias Airija buvo skolinga už finansinius metus iki 1994 metų.

96. Nors protingo termino nesilaikymas iš principo negali panaikinti Komisijos galių siekti pašalinti valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymą ir dėl to kreiptis į Teisingumo Teismą, šis yra nusprendęs [61], būtent nurodydamas ikiteisminės procedūros trukmę, kad pernelyg ilga procedūros trukmė yra procesinis trūkumas, dėl kurio ieškinys gali tapti nepriimtinas [62]. Tačiau tokią galimybę Teisingumo Teismas pripažino tik tais atvejais, kai pernelyg ilga procedūros trukmė paveikia atsakovės valstybės narės teisę į gynybą.

97. Atrodytų pagrįstas klausimas, ar, nepaisant galimo valstybės narės teisės į gynybą pažeidimo, ieškinys neturi būti pripažintas nepriimtinas būtent tuomet, kai pasibaigus terminui, nustatytam valstybei narei pagrįstai nuomonei įgyvendinti, Komisija į Teisingumo Teismą nesikreipia per protingą terminą, kurį reikia įvertinti atsižvelgiant į visas bylos aplinkybes ir Komisijos pateiktus paaiškinimus bei didelę Komisijos diskreciją įgyvendinant jai EB 211 ir 226 straipsniais suteiktas galias.

98. Net jei toks sprendimas gali pasirodyti pernelyg formalus, jis atitinka reikalavimą užtikrinti galimo būsimo sprendimo, kuriuo pripažįstamas įsipareigojimų neįvykdymas, naudingumą, kad Teisingumo Teismas, kuris pagal nusistovėjusią teismo praktiką nagrinėja padėtį pagrįstoje nuomonėje nurodyto termino pabaigoje [63], neturėtų pareikšti nuomonės dėl faktinės ir teisinės padėties, kuri nebeegzistuoja dėl einant laikui įvykusių pasikeitimų.

99. Šiuo klausimu reikia priminti, kad ikiteisminės procedūros tikslas yra ne tik atitinkamai valstybei narei suteikti galimybę apsiginti, atsakant į Komisijos jai pateiktus kaltinimus, bet ir, kaip Teisingumo Teismas daug kartų yra pakartojęs, apibrėžti būsimos

61 — Plg. su 83 punktu.

62 — Taigi nepadarant įtakos galimybei pateikti naują ieškinį, jei aptariamas trūkumas gali būti ištaisytas.

63 — Reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismų praktiką, priimdamas sprendimą procedūroje pagal 226 straipsnį, Teisingumo Teismas gali neatsižvelgti į pasikeitimus laikotarpiu nuo pagrįstos nuomonės pateikimo iki ieškinio pateikimo, bet apsiriboti padėties pagrįstoje nuomonėje nurodyto termino pabaigoje nagrinėjimu.

bylos Bendrijos teisme dalyką. Tinkamas ikiteisminės procedūros laikymasis, cituojant Teisingumo Teismo žodžius, „yra pagal Sutartį reikalaujama pagrindinė garantija, kuria siekiama ne tik apsaugoti suinteresuotosios valstybės narės teises, bet ir užtikrinti, kad galimame teismo procese bus tiksliai apibrėžtas ginčo dalykas“ [64].

100. Jei pagrįstoje nuomonėje aprašytos teisinės ir faktinės ginčo aplinkybės pasikeičia per laikotarpį tarp pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos ir ieškinio pateikimo, o dėl šių pakeitimų Teisingumo Teismo sprendimas, kuriame neatsižvelgiama į šias aplinkybes, gali iš esmės prarasti prasmę, kyla klausimas, ar Teisingumo Teismas, pastebėjęs aplinkybių pasikeitimą ir bet kokį nepagrįstą, ilgesnį nei protingas terminas Komisijos neveikimą, neturėtų galėti pripažinti ieškinį nepriimtiną.

101. Tokioje situacijoje Komisijai tektų naujos pagrįstos nuomonės pareiškimo našta, o paskui ji galėtų Teisingumo Teismui vėl pateikti ieškinį. Tokia našta gali atitikti tikslą užtikrinti tinkamą procedūros pagal EB 226 straipsnį teisminės stadijos pradžią ir užtikrinti, kad bet koks būsimas Teisingumo Teismo sprendimas, kuriame pripažįstamas įsipareigojimų neįvykdymas, bus aktualus ir svarbus.

102. Šiuo klausimu pažymėsiu, kad Teisingumo Teismas jau yra palankiai įvertinęs siūlomą sprendimą. Šios išvados 64 išnašoje minėtame sprendime *Komisija prieš Prancūziją* procedūrą prieš Prancūziją pagal EEB 226 straipsnį Komisija pradėjo po pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino praėjus dvejiems su puse metų. Per šį laikotarpį Prancūzija „nagrinėjamoje srityje priėmė daug svarbių teisės aktų“ [65]. Ginčas Teisingumo Teisme tarp šalių iš esmės vyko dėl šių teisės aktų apimties ir jų tinkamumo įgyvendinti direktyvą, kurios netinkamu įgyvendinimu buvo kaltinama Prancūzijos Respublika. Nurodęs, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką procese Teisingumo Teisme į tokią diskusiją tikrai neatsižvelgiama, Teisingumo Teismas teigė: „Jeigu atitinkamos nacionalinės teisės nuostatos iš esmės pakeičiamos per laikotarpį tarp nustatyto termino atsižvelgti į pagrįstą nuomonę pabaigos ir ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo pa-

64 — Žr. 1995 m. liepos 11 d. Nutartį *Komisija prieš Ispaniją* (C-266/94, Rink. p. I-1975, 17 punktas); 2003 m. balandžio 10 d. Sprendimą *Komisija prieš Portugaliją* (C-392/99, Rink. p. I-3373, 133 punktas) ir 2004 m. gruodžio 9 d. Sprendimą *Komisija prieš Prancūziją* (C-177/03, Rink. p. I-1167, 20 punktas).

65 — Sprendimo 18 punktas.

teikimo, dėl šių pakeitimų sprendimas, kurį turi priimti Teisingumo Teismas, gali tapti nenaudingas. Tokioje situacijoje būtų geriau, kad Komisija nepateiktų ieškinio, o pateiktų naują pagrįstą nuomonę, patikslindama kaltinimus, kurių ji nesiekia atsisakyti atsižvelgdama į pasikeitusias aplinkybes“ [66]. Tačiau jis nusprendė, kad bylos aplinkybės negali pateisinti ieškinio atmetimo kaip nepriimtino [67].

103. Reikia taip pat pažymėti, kad Komisijai nustatytas reikalavimas, kai ji mano, kad reikia pradėti procedūros teisminę stadiją, į Teisingumo Teismą kreiptis per protingą terminą nuo valstybei narei nurodyto termino atsižvelgti į pagrįstą nuomonę, kaip sankciją numatant ieškinio nepriimtinumą, visiškai nepaveiktų jai pagal EB 226 straipsnį suteiktos diskrecijos esmės, o būtų tik tinkamo naudojimosi šia teise sąlyga.

104. Tokiomis aplinkybėmis iš Komisijos būtų reikalaujama, jei ji mano tai esant reikalinga, pradėti naują procedūrą arba bent atsiųsti naują pagrįstą nuomonę. Spręsdama, ar iš naujo pradėti ikiteisminę stadiją, Komisija turės iš naujo įvertinti reikalingumą pateikti ieškinį ir galbūt iš naujo suformuluoti anksčiau atitinkamai valstybei narei pareikštus kaltinimus, kad būtų atsižvelgta į pasikeitusias aplinkybes.

105. Dabar aptarsiu šioje byloje Nyderlandų vyriausybės nurodytus prieštaravimus.

d) Dėl prieštaravimo, grindžiamo Komisijos vėlavimu pradėti procedūrą

106. Pirma, dėl Komisijos vėlavimo pateikti ieškinį, iš pirmiau pateiktų svarstymų išplaukia, kad net jei šis prieštaravimas būtų pagrįstas, toks pripažinimas šios bylos aplinkybėmis nepaveiktų Komisijos teisės kreiptis į Teisingumo Teismą prašant priimti sprendimą, kuriuo pripažįstamas tariamas pažeidimas, priešingai nei teigia Nyderlandų vyriausybė.

107. Jei šioje byloje nebūtų pripažinta Komisijos teisė pateikti ieškinį, kuriame prašoma pripažinti nurodomą Nyderlandų įsipareigojimų, išplaukiančių iš Bendrijos ir valstybių narių kompetencijos tarptautinių sutarčių dėl oro transporto sudarymo ir taikymo srityje pasidalijimo, Teisingumo Teismo apibrėžto 2002 m. lapkričio 5 d.

66 — Sprendimo 21 punktas.
67 — Sprendimo 22 punktas.

Sprendimuose, neįvykdymą, vien tik Nyderlandams būtų palikta galimybė palikti galioti tarptautinius įsipareigojimus, pažeidžiančius šį pasidalinimą, šiai valstybei narei nepagrįstai suteikiant privilegijuotą padėtį kitų valstybių narių atžvilgiu, pažeidžiant minėtuose Teisingumo Teismo sprendimuose nustatytų principų vieningą taikymą.

108. Kaip nurodyta pirmiau, Komisija netektų savo galių pateikti ieškinį, jei būtų nustatyta, kad Komisijos vėlavimas (darant prielaidą, kad jis yra nepateisinamas) pradėti procedūrą pagal EB 226 straipsnį nepataisomai paveikė valstybės narės atsakovės galimybes šiose bylose gintis. Tačiau tokiu atveju Nyderlandai aiškiai nesirėmė savo teisės į gynybą pažeidimu ir, net jei šiuos teiginius galima išvesti iš šios valstybės pastabų, nebuvo pateikta jokių tokio pažeidimo įrodymų.

109. Dėl klausimo, ar galimas nepagrįsto vėlavimo pradedant procedūrą pagal EB 226 straipsnį pripažinimas, jei ieškinys būtų patenkintas, paveiktų Nyderlandų pareigą įgyvendinti TeisingumoTeismo sprendimą, kuriuo pripažįstamas įsipareigojimų neįvykdymas [68], pirmiausia reikia pažymėti, kad tokia pareiga ateityje panaikintų ginčijamus tarptautinius įsipareigojimus. Tačiau, atsižvelgiant į šios pareigos pobūdį, negalima manyti, kad praėjęs laikas paveikė jos apimtį.

110. Nyderlandai taip pat teigia, kad atsižvelgiant į Bendrijos išorės kompetenciją oro transporto srityje, pripažintą 2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimuose, ir turint omeny po šių sprendimų teisės aktų srityje įvykusius pasikeitimus, jie nebegalėtų pradėti derybų su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis, siekdami pakeisti tas ginčijamų susitarimų sąlygas, kurias Teisingumo Teismas gali laikyti neteisėtomis. Pasak Nyderlandų, iš to aišku, kad dėl Komisijos vėlavimo imantis prieš juos priemonių Nyderlandams tapo neįmanoma įgyvendinti bet kokį sprendimą, kuriuo patenkinamas ieškinys.

111. Nemanau, kad šis argumentas įtikina. Kaip pabrėžė Komisija, ginčijamas susitarimas nustato procedūrą, pagal kurią šalys gali jį denonsuoti. Todėl, priešingai nei teigia Nyderlandai, jie gali pasinaudoti teisine

68 — Žr. svarstymus, pateiktus dėl šios išvados 94 punkte minėto sprendimo *Komisija prieš Airiją*.

priemone, kuri prireikus jiems leistų įgyvendinti jiems nepalankų Teisingumo Teismo sprendimą.

112. Dėl Nyderlandų argumento, kuriam šiuo klausimu pritaria Prancūzijos vyriausybė, kad dėl susitarimo denonsavimo santykiuose su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis oro transporto srityje atsirastų teisės spragų, kurios šioje srityje pakenktų nacionaliniams ūkio subjektams, reikia tik nurodyti, kad po 2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimų valstybių narių, prieš kurias Komisija ėmėsi veiksmų prieš devynerius metus, oro bendrovės patiria tokias pat neigiamas pasekmes. Šiuo atžvilgiu man atrodo, kad laiko tėkmė Nyderlandų oro bendrovėms buvo veikiau naudinga nei žalinga.

113. Kartu reikia pažymėti, kad šiuo klausimu tiek Nyderlandų, tiek Prancūzijos vyriausybės pateikiamais argumentais aiškiai siekiama iškelti susijusioms Bendrijos oro bendrovėms labai svarbų klausimą dėl priemonių, kurių valstybės narės, 2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimais pripažintos neįvykdžiusios įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę (ir galbūt Nyderlandai, jei jie pralaimės šią bylą), turi imtis visiškai įgyvendindamos šiuose sprendimuose nurodytus principus. Kalbant apie tai, nesunku suprasti, kodėl Komisijos pasiūlymams minėtuose 2002 m. lapkričio 25 d., 2004 m. liepos 30 d. ir 2005 m. kovo 10 d. laiškuose, pagal kuriuos vienintelė galimybė yra denonsuoti susitarimus, kuriuose nustatytos neteisėtos sąlygos (naujos derybos nacionaliniu lygiu neįmanomos dėl išimtinės Bendrijos kompetencijos), susijusios valstybės narės vieningai prieštarauja. Pasinaudojimas šia galimybe sukurtų teisinę spragą, kurios (priešingai nei teigia Komisija) realiai nebūtų galima net laikinai užpildyti taikant mandagumo principą ir kuri gali turėti rimtų ekonominių pasekmių susijusioms Bendrijos oro bendrovėms tiek dėl skrydžių teisių maršrutuose į arba iš Jungtinių Amerikos Valstijų praradimo, tiek dėl netikrumo, kiek šios teisės bus išsaugotos, ir, kaip pabrėžė Prancūzijos ir Nyderlandų vyriausybės, dėl to, kad tai sukels pavojų egzistuojantiems Bendrijos ir Jungtinių Valstijų oro bendrovių aljansams (*KLM/NorthWest* ir *Skyteam* aljansai).

114. Kaip jau nurodžiau[69], priimdamas sprendimą dėl ieškinio pagal EB 226 straipsnį Teisingumo Teismas neturi nurodyti, kaip susijusi valstybė narė turi įgyvendinti sprendimą, kuriame pripažįsta-

69 — Žr. šios išvados 92 punktą.

mas jos padarytas pažeidimas [70], nors Teisingumo Teismas gali paaiškinti šios pareigos apimtį [71]. Iš to išplaukia, kad šioje byloje [72] ieškinio patenkinimo atveju valstybei narei atsakovei nei materialiai, nei teisiškai nėra neįmanoma įgyvendinti Teisingumo Teismo sprendimo, todėl remiantis principu, pagal kurį Bendrijos institucijos ir valstybės narės privalo lojaliai bendradarbiauti, valstybės narės ir Komisija privalės surasti išeitį dėl bet kokių problemų, kylančių dėl šį ieškinį patenkinančio sprendimo įgyvendinimo [73].

e) Dėl prieštaravimo, grindžiamo tariamai per ilga įsipareigojimų neįvykdymo procedūros trukme

115. Dėl procedūros trukmės Nyderlandų prieštaravimas yra susijęs su tik su laiku, kuris praėjo nuo tada, kai Komisija priėmė pagrįstą nuomonę, iki ieškinio pateikimo.

116. Pagrįsta nuomonė buvo priimta 2000 m. spalio mėn., o ieškinys buvo pateiktas 2004 m. gruodžio mėn., taigi laiko tarpas, į kurį reikia atsižvelgti atliekant šią analizę, yra ketveri metai.

117. Iš teismų praktikos išplaukia, kad į klausimą, ar administracinė procedūra trunka protingą laiko tarpą, turi būti atsakyta atsižvelgiant į kiekvienai bylai būdingas aplinkybes, būtent į jos kontekstą, skirtingus Komisijos atliktus procedūros etapus, šalių elgesį per procedūrą, taip pat bylos sudėtingumą ir reikšmę skirtingoms suinteresuotosioms šalims [74].

118. Aš nemanau, kad šioje byloje Komisiją galima kritikuoti dėl to, jog ji laukė Teisingumo Teismo sprendimo dėl 1998 m. pateiktų ieškinių, kurių dalykas iš esmės toks pats kaip ir ieškinio šioje byloje.

70 — Į galimą Komisijos ir susijusios valstybės narės nuomonių dėl priemonių, būtinų tinkamai įgyvendinti Teisingumo Teismo sprendimą, skirtumą esant reikalui galima atsižvelgti procedūroje pagal EB 228 straipsnį.

71 — Žr. šios išvados 94 punkte minėtą sprendimą *Komisija prieš Airiją*.

72 — Ši byla skiriasi nuo bylų, kuriose priimtas 1999 m. rugsėjo 14 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (C-170/98, Rink. p. I-5493) bei 2000 m. liepos 4 d. Sprendimas *Komisija prieš Portugaliją* (C-62/98, Rink. p. I-5171) ir kuriose pateiktuose ieškiniuose Komisija nurodė, kad nebuvo denonsuotas susitarimas, dėl šios priežasties Teisingumo Teismui pateikdama klausimą dėl valstybių narių atsakovių atitinkamos pareigos egzistavimo.

73 — Jei Teisingumo Teismas nuspręstų pareikšti nuomonę šiuo klausimu, mano manymu, protinga būtų manyti, kad jei (kaip šioje byloje būtų patenkinus ieškinį) prieštaravimas Bendrijos teisės nuostatoms paveikia tik kai kurias tarptautinio susitarimo sąlygas, jo denonsavimas būtų laikomas būtinu, tik jei neįmanoma šių sąlygų pašalinti arba pakeisti. Todėl šioje byloje Komisija turi valstybei narei atsakovei leisti iš naujo derėtis dėl ginčijamų sąlygų, kad jos būtų suderintos su atitinkamomis Bendrijos nuostatomis ir, tik jei to pasiekti neįmanoma, turi būti raginama denonsuoti visą susitarimą.

74 — Žr. šios išvados 58 punkte minėto sprendimo *SCK ir FNK prieš Komisiją* 57 punktą ir pagal analogiją dėl Teisingumo Teismo procedūros trukmės žr. 1998 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Baustahlgewebe prieš Komisiją* (C-185/95 P, Rink. p. I-8417, 29 punktas).

119. Tačiau prieš pateikdama ieškinį šioje byloje Komisija laukė dar dvejus metus po 2002 m. lapkričio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimų. Todėl būtina išnagrinėti, ar šį laikotarpį galima laikyti neprotingu, atsižvelgiant į visas svarbias bylos aplinkybes.

120. Šiuo klausimu pirmiausia reikia pažymėti, kad 1998 m. Komisijos pateikti ieškiniai, kurių rezultatas buvo visai netikėtas, o tai įrodo ir aplinkybė, jog Teisingumo Teismas juos patenkino tik iš dalies, pirmą kartą iškėlė Bendrijos ir valstybių narių išorės kompetencijos oro transporto srityje pasidalijimo klausimą. Be to, kaip pažymėjau pirmiau, 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimai iškėlė delikatų klausimą dėl priemonių, kurias reikia priimti siekiant užpildyti galimą teisinę spragą, kurią sukurtų susijusių valstybių narių tarptautinių įsipareigojimų, prisiimtų pažeidžiant išimtinę Bendrijos išorės kompetenciją, panaikinimas.

121. Todėl, priėmus šiuos sprendimus, Taryboje vyko diskusija, kaip reikia teisingai taikyti Teisingumo Teismo nustatytus principus, kuri, kaip jau nurodžiau, 2003 m. birželio 5 ir 6 d. Tarybos posėdyje leido priimti teisės aktų paketą, kuriuo, be kita ko, siekta Komisijai suteikti įgaliojimą derėtis su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis dėl tarptautinio susitarimo oro transporto srityje.

122. Taip pat reikia prisiminti, kad po 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimų praėjus dviem savaitėms Komisija priėmė minėtą 2002 m. lapkričio 19 d. Pranešimą, kuriame pareiškė nuomonę dėl šių sprendimų įtakos juose tiesiogiai neaptartiems susitarimams, ir kad 2002 m. lapkričio 25 d. ji Nyderlandams nusiuntė laišką, ragindama denonsuoti ginčijamą susitarimą.

123. Tokiomis aplinkybėmis, mano nuomone, negalima kritikuoti Komisijos dėl to, kad prieš pateikdama ieškinius šiose bylose ji laukė po 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimų kilusios politinės diskusijos rezultatų. Jos taip pat negalima kritikuoti dėl to, kad Nyderlandams ji suteikė sprendimams įgyvendinti būtino laiko, ypač prisiminus, kad, Komisijos nuomone, tam buvo būtina denonsuoti šios valstybės narės įsipareigojimus, prisiimtus Jungtinėms Amerikos Valstijoms, o ši priemonė, kaip pabrėžė pati Nyderlandų vyriausybė, būtų turėjusi rimtų pasekmių abiejų valstybių santykiams oro transporto srityje, ypač Nyderlandų oro bendrovių interesams.

124. Iš to išplaukia, jog Komisijos negalima kaltinti protingo termino praleidimu dėl to, kad nuo pagrįstos nuomonės priėmimo iki buvo pateiktas ieškinys šioje byloje praėjo ketveri metai.

B — *Dėl esmės*

1. Dėl išimtinės Bendrijos išorės kompetencijos pažeidimo

125. Todėl, mano nuomone, Nyderlandų prieštaravimas šiuo klausimu turi būti atmestas kaip nepagrįstas.

127. Kaip nurodyta šios išvados 25 punkte, 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose Teisingumo Teismas nurodė, kad remiantis Reglamento Nr. 2409/92 1 straipsnio 3 dalimi ir Reglamento Nr. 2299/89 1 ir 7 straipsniais Bendrija įgijo išimtinę kompetenciją trečiųjų šalių atžvilgiu prisiimti tarptautinius įsipareigojimus dėl, pirma, trečiųjų šalių vežėjų laisvės nustatyti Bendrijos maršrutams taikomas oro susisiekimo kainas ir tarifus ir, antra, Bendrijos teritorijoje siūlomų ar naudojamų KRS.

3. Išvada dėl priimtinumo

128. Teisingumo Teismo nuomone, šioms priemonėms įsigaliojus, valstybės narės nebegalėjo prisiimti tokio tipo tarptautinių įsipareigojimų arba jų išlaikyti, nepersvarsčius tokių susitarimų.

126. Dėl pateiktų priežasčių man atrodo, kad Nyderlandų vyriausybės prieštaravimas dėl ieškinio priimtinumo turi būti atmestas ir ieškinys turi būti pripažintas priimtinas.

129. Šioje byloje Komisija paprašė Teisingumo Teismo pripažinti, kad Nyderlandų tarptautiniai įsipareigojimai Jungtinėms Valstijoms dėl pastarųjų vežėjų maršrutams Bendrijoje taikomų kainų ir tarifų bei dėl

šios valstybės narės teritorijoje siūlomų ar naudojamų KRS buvo prisiimti pažeidžiant išimtinę Bendrijos išorės kompetenciją.

130. Todėl būtina išnagrinėti, ar 1992 m. pasikeisdami notomis su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis Nyderlandai pažeidė išimtinę Bendrijos kompetenciją trečiųjų šalių oro vežėjų laisvės nustatyti maršrutams Bendrijoje taikomas kainas ir tarifus bei Bendrijos teritorijoje siūlomų ar naudojamų KRS atžvilgiu, kaip pripažinta Teisingumo Teismo 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose.

a) Dėl klausimo, ar sudarytas naujas susitarimas

131. Komisija teigia, kad pasikeičiant 1992 m. notomis 1957 m. Susitarimo tekste padaryti radikalūs pakeitimai pavertė jį „open sky" tipo susitarimu. Kitaip tariant, Komisijos manymu, pasikeitimas 1992 m. notomis sukūrė naują susitarimą, kuris pakeitė 1957 m. Susitarimą.

132. Nyderlandų vyriausybė atsako, kad 1957 m. Susitarime dar prieš pakeitimą 1992 m. notomis buvo esminių „open sky" tipo susitarimo požymių ir 1992 m. pakeitimai buvo paskutinis oro susisiekimo tarp abiejų valstybių liberalizavimo žingsnis, kuris jau buvo pradėtas 1957 m. Susitarimą pakeičiant 1978 ir 1991 metais. Būtent pasikeitimu 1992 m. notomis buvo siekiama užtikrinti Nyderlandų oro vežėjų laisvą patekimą į Jungtinių Valstijų rinką, taip pašalinant pusiausvyros nebuvimą, 1957 m. Susitarimo ankstesniais pakeitimais sukurtą Jungtinių Valstijų naudai. Tačiau pastarasis susitarimas tebegalioja ir jam taikoma EB 307 straipsnio pirmoji pastraipa, pagal kurią „šios Sutarties nuostatos neturi paveikti teisių ir pareigų, kylančių iš susitarimų, sudarytų iki 1958 m. sausio 1 d., arba įstojančioms valstybėms – iki įstojimo dienos, tarp vienos ar keleto valstybių narių ir vienos ar keleto trečiųjų šalių".

133. Nors šiuo klausimu šalys pateikė nedaug informacijos, iš bylos medžiagos man pakankamai aišku, kad nuostatos dėl KRS buvo priimtos 1991 m.[75] ir nebuvo pakeistos iki pasikeitimo 1992 m. notomis.

75 — Žr. 1991 m. lapkričio 15 d. konsultacijų memorandumo C priedą, pridėtą prie ieškinio.

134. Panašiai dėl nuostatų, susijusių su kainomis ir tarifais, kurios numato abiejų Susitariančiųjų Šalių oro vežėjų kainų laisvę ir „dvigubo nepritarimo" sistemą, buvo susitarta 1991 m.[76], o pasikeitime 1992 m. notomis apie tai nekalbama.

135. Be to, ieškinio 29 punkte pati Komisija pripažįsta, kad nors 1992 m. derybos radikaliai pakeitė 1957 m. Susitarimą su iki tol padarytais pakeitimais, nuostatos dėl kainų, tarifų ir KRS liko nepakeistos[77].

136. Tokiomis aplinkybėmis, atsižvelgiant į neįtikinantį Komisijos argumentą, kad 1957 m. Susitarimo pakeitimai 1992 m. derybomis reiškė naują susitarimą, nes šis požiūris prieštarauja Susitariančiųjų Šalių išreikštam norui, iš kurio matyti, kad jos siekė pakeisti ne susitarimą, bet tik kai kurias (nors ir svarbias) nuostatas, atrodo pagrįsta klausti, ar, nepaisant gynybos argumento, grindžiamo EB 307 straipsniu, galima teigti, kad pažeista išimtinė Bendrijos kompetencija, kaip Komisija teigė šioje byloje, nurodydama nuostatas dėl sąlygų ir tarifų, nes ši kompetencija, grindžiama Reglamentu Nr. 2409/92, atsirado šias sąlygas įtraukus į ginčijamus susitarimus, kurie, kaip nurodyta anksčiau, sudaryti 1991 metais.

137. Nemanau, kad reikia prie šio klausimo apsistoti, nes Teisingumo Teismo pozicija 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose leidžia apeiti šią kliūtį, kuri kyla preziumavus, kad kai kurie ginčijami tarptautiniai įsipareigojimai buvo ankstesni nei buvo sukurta Bendrijos išorės kompetencija, kurios pažeidimu remiamasi.

138. Šiuo klausimu reikia turėti omeny, kad tuose sprendimuose Teisingumo Teismas nusprendė, jog nagrinėjant Komisijos pagrindinio reikalavimo pagrįstumą nereikia nuspręsti dėl šalių aptarto klausimo, ar pakeitimai egzistuojančius susitarimus pavertė naujais susitarimais.

76 — Žr. 1991 m. lapkričio 15 d. konsultacijų memorandumo D priedą.

77 — Šiuo atžvilgiu ši byla daugeliu aspektų panaši į bylą, kurioje priimtas Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija prieš Belgiją*, C-471/98. Ir pastaruoju atveju pradinis 1946 m. Belgijos Karalystės ir Jungtinių Amerikos Valstijų susitarimas buvo kelis kartus pakeistas, siekiant palaipsniui liberalizuoti oro susisiekimą tarp abiejų valstybių. Šiais sumetimais 1980 m. sudarytas naujas susitarimas. Šioje byloje svarbu, kad nuostatos dėl Jungtinių Valstijų oro vežėjų kainų laisvės Bendrijos maršrutuose ir KRS buvo priimtos iki 1994 m. Susitarimų, kuriems Komisija prieštaravo iškeltose bylose. Žr. Sprendimo C-471/98 23 ir 27 punktus.

139. Teisingumo Teismo nuomone, nagrinėjami pakeitimai visiškai liberalizavo oro transportą tarp Jungtinių Amerikos Valstijų ir kiekvienos susijusios valstybės narės, ir buvo užtikrintas laisvas priėjimas prie visų maršrutų tarp visų šiose abiejose valstybėse esančių taškų, neribojant galimybių ir dažnumo, neapribojant tarpinių taškų ar tų, kurie yra prieš ar už („behind, between and beyond rights"), ir visomis norimomis orlaivių kombinacijomis („change of gauge").

140. Taigi padarius ginčijamus pakeitimus buvo sukurtas naujas glaudesnis bendradarbiavimas tarp Jungtinių Amerikos Valstijų ir susijusių valstybių narių, iš kurio kilo nauji ir svarbūs pastarųjų tarptautiniai įsipareigojimai.

141. Teisingumo Teismas taip pat manė, kad šie pakeitimai liudija visų egzistuojančių susitarimų persvarstymą. Jo manymu, iš to išplaukė, kad nors minėti pakeitimai formaliai nepakeitė tam tikrų šio susitarimo nuostatų arba buvo tik nedidelių redakcinių pakeitimų, iš šių nuostatų kylantys įsipareigojimai vis dėlto buvo patvirtinti per šį persvarstymą. Nurodydamas 2000 m. liepos 4 d. Sprendimą *Komisija prieš Portugaliją* [78], Teisingumo Teismas pažymėjo, kad „tokiomis aplinkybėmis valstybėms narėms ne tik neleidžiama sudaryti naujų tarptautinių įsipareigojimų, bet ir jų išlaikyti, jeigu jie pažeidžia Bendrijos teisę" [79].

142. Galiausiai Teisingumo Teismas nusprendė, kad ginčijami visų susitarimų pakeitimai turėjo įtakos nuostatų, kurių šie pakeitimai formaliai nepakeitė arba pakeitė tik nedaug, apimčiai.

143. Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad šiame ieškinyje ginčijama tarptautinių įsipareigojimų visuma turi būti vertinama atsižvelgiant į Komisijos nurodytas Bendrijos teisės nuostatas savo ieškiniui pagrįsti [80].

144. Nemanau, kad bylos medžiaga trukdo šioje byloje taikyti pirmiau aptartą požiūrį,

78 — Sprendimai C-62/98 (Rink. p. I-5171) ir C-84/98 (Rink. p. I-5215).

79 — Minėtas sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (C-471/98, 50 punktas).

80 — Žr. minėtą sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (C-471/98, 44–53 punktai).

nes šios išvados 139 punkte minėtos aplinkybės taip pat egzistuoja ir šioje byloje.

145. Galiausiai reikia paminėti, kad dėl tokio požiūrio nesvarbus tampa EB 307 straipsnio pirmąja pastraipa paremtas Nyderlandų vyriausybės argumentas [81].

b) Dėl aplinkybės, kad 1992 m. notomis pasikeista prieš įsigaliojant Reglamentui Nr. 2409/92

146. Šioje byloje kyla kita papildoma problema, kuri nebuvo kilusi aplinkybėmis, kurias Teisingumo Teismas nagrinėjo bylose, kuriose priimti 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimai.

147. Tiek Nyderlandų ir Jungtinių Amerikos Valstijų derybos, vykusios Vašingtone 1992 m. rugsėjo 1–4 dienomis, tiek 1992 m. spalio 14 d. pasikeitimas notomis, kuris įtvirtino šių derybų rezultatus, buvo ankstesni nei 1993 m. sausio 1 d., kai įsigaliojo Reglamentas Nr. 2409/92, nors ir vėlesni nei 1992 m. liepos 23 d., kai jis buvo priimtas.

148. Remdamasi šia aplinkybe Nyderlandų vyriausybė, palaikoma įstojusios į bylą Prancūzijos vyriausybės, mano, kad jos negalima kaltinti jokiu Bendrijos išorės kompetencijos pažeidimu, nes pastaroji atsirado tik įsigaliojus Bendrijos teisės aktui, o tai šiuo atveju įvyko vėliau, nei buvo prisiimti nagrinėjami tarptautiniai įsipareigojimai.

149. Dublike Komisija remiasi šios išvados 50 punkte nurodytu sprendimu *Inter-Environnement Wallonie*, kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad nors Bendrijos direktyvoje numatytų priemonių iki jos įgyvendinimo termino valstybės narės priimti neprivalo, iš kartu skaitomų EB 10 straipsnio antrosios pastraipos ir EB 249 straipsnio trečiosios pastraipos išplaukia, kad tuo metu jos neturi priimti nuostatų, galinčių rimtai trukdyti pasiekti šioje direktyvoje nurodytą rezultatą [82]. Komisija pažymi, kad sprendime *Inter-Environnement Wallonie* Teisingumo

81 — Be to, šiuo klausimu reikia pažymėti, kad apsauga pagal EB 307 straipsnio 1 dalį, taikoma iki Sutarties įsigaliojimo sudarytiems tarptautiniams susitarimams, neapima tokių susitarimų pakeitimų, padarytų Sutarčiai įsigaliojus. Šiuo klausimu žr. minėtą sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (C-476/98, 69 punktas).

82 — 45 punktas.

Teismo nustatytas principas pagal analogiją taikomas šioje byloje, kurioje vyko derybos dėl ginčijamo susitarimo, ir jis buvo sudarytas priėmus Reglamentą Nr. 2409/92 ir per laikotarpį, kuriam pasibaigus jis turėjo įsigalioti.

150. Nemanau, kad šioje byloje reikia nuspręsti dėl Komisijos argumento pagrįstumo ir dėl šios priežasties – jo priimtinumo, kurį ginčija tiek vyriausybė atsakovė, tiek įstojusi į bylą šalis. Šios bylos sprendimui neatrodo reikalinga ir plačiau aptarti klausimą, ar, nepažeisdama EB 10 straipsnyje įtvirtinto lojalaus bendradarbiavimo principo, valstybė narė gali sudaryti tarptautinius susitarimus, pažeisdama išimtinę Bendrijos išorės kompetenciją, įgytą priėmus bendras vidaus taisykles, nors tokios dar neįsigaliojusios taisyklės valstybių narių formaliai neįpareigoja.

151. Dublike Komisija, šiuo klausimu Nyderlandų vyriausybei neprieštaraujant, pažymi, kad 1992 m. spalio 14 d. pasikeitimą notomis Nyderlandų parlamentas ratifikavo 1993 m. balandžio 26 d., t. y. po to, kai 1993 m. sausio 1 d. įsigaliojo Reglamentas Nr. 2409/92.

152. Šiuo klausimu Nyderlandų vyriausybė atsako, kad pasikeitimo notomis ratifikavimo data šioje byloje nesvarbi, nes tas pasikeitimas taikomas nuo 1992 m. spalio 14 dienos.

153. Reikia priminti, kad jei tarptautinis susitarimas, sudarytas net supaprastinta forma, būtent pasikeitimu dokumentais, aiškiai numatytu Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių 13 straipsnyje [83], yra pateikiamas vienai ar kelioms valstybėms ratifikuoti, jis tampa įpareigojantis abiem šalims pranešus (arba pranešus tik toms Susitariančiosioms Šalims, kurios privalo tai padaryti) apie tinkamą ratifikavimą (arba pasikeitus ratifikavimo dokumentais). Kadangi galutinės Susitariančiųjų Šalių valios sutapimas reiškia susitarimo galiojimo pradžią arba jo įsigaliojimą, jei viena ar daugiau Susitariančiųjų Šalių privalo iš anksto jį ratifikuoti, jo įsigaliojimas priklauso nuo pranešimo kitoms šalims apie tinkamą ratifikavimą.

154. Tačiau Vienos konvencijos 25 straipsnyje numatyta, kad Susitariančiosios Šalys gali susitarti dėl susitarimo laikino taikymo. Šiame straipsnyje numatyta, kad „Sutartis ar sutarties dalis yra laikinai taikoma iki jos

83 — Priimta 1969 m. gegužės 23 dieną.

įsigaliojimo, jei: a) tai numatyta pačioje sutartyje; arba b) derybose dalyvaujančios valstybės kuriuo nors kitu būdu yra atskirai dėl to susitarusios".

155. Iš bylos medžiagos aišku, kad ginčijamas susitarimas buvo laikinai taikomas nuo pasikeitimo notomis 1992 m. spalio 14 d., Nyderlandams atliekant jo ratifikavimo formalumus. Nyderlandų užsienio reikalų ministerijos notos, 1992 m. spalio 14 d. nusiųstos Jungtinių Amerikos Valstijų ambasadai Hagoje, kurios tekstas pateiktas *Tractatenblad* ištraukoje, kurią valstybė atsakovė pridėjo prie savo tripliko, paskutinėje pastraipoje nurodyta:

„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. Jungtinių Amerikos Valstijų ambasados Hagoje atsakomosios notos, 1992 m. spalio 14 d. nusiųstos Nyderlandų užsienio reikalų ministerijai, paskutinėje pastraipoje nurodyta:

„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. Šiomis aplinkybėmis reikia manyti, kad ginčijamo susitarimo galutinės redakcijos patvirtinimas, tai yra abiejų Susitariančiųjų Šalių galutinių valių sutapimas ir iš to išplaukiantis jo įsigaliojimas, įvyko tik pasikeitus diplomatinėmis notomis po to, kai 1993 m. balandžio 26 d. Susitarimą ratifikavo Nyderlandų parlamentas, taigi tikrai vėliau nei 1993 m. sausio 1 d., kai įsigaliojo Reglamentas Nr. 2409/92.

158. Iš to išplaukia, kad tuo metu, kai Nyderlandai galutinai prisiėmė nagrinėjamus

tarptautinius įsipareigojimus, kurie išplaukia iš 1992 m. spalio 14 d. pasikeitimo notomis, jau galiojo Reglamento Nr. 2409/92 nuostatos, iš kurių pagal 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimus išplaukė išimtinė Bendrijos išorės kompetencija dėl trečiųjų valstybių oro bendrovių kainų laisvės Bendrijos maršrutuose.

159. Todėl Nyderlandų vyriausybės argumentas, kad ginčijant nagrinėjamų tarptautinių įsipareigojimų teisėtumą šioje byloje negalima remtis išimtine Bendrijos išorės kompetencija, išplaukiančia iš Reglamento Nr. 2409/92, yra nepagrįstas, nes grindžiamas neteisingu faktinių aplinkybių aiškinimu.

160. Galiausiai reikia pažymėti, kad nors ši analizė ir grindžiama tik Komisijos dublike iškeltu teiginiu, ja nėra pakeičiamas ginčo dalykas, apibrėžtas ieškinyje, o ji nėra grindžiama naujais pagrindais, per vėlai pareikštais pažeidžiant Teisingumo Teismo procedūros reglamento 42 straipsnio 2 dalį. Savo ieškinyje Komisija Teisingumo Teismo prašė pripažinti, kad prisiėmę ar išlaikę ginčijamus įsipareigojimus Nyderlandai neįvykdė įsipareigojimų pagal tam tikras Bendrijos teisės nuostatas. Pirmiau pateiktoje analizėje nagrinėjamų įsipareigojimų ratifikavimo data yra svarbi tik tiek, kiek palengvinamas momento, nuo kada įsipareigojimus reikia laikyti galutinai įpareigojusiais valstybę narę atsakovę, nustatymas.

161. Remdamasis tuo, kas nurodyta, manau, kad šioje byloje reikia nuspręsti, jog valstybė narė atsakovė neįvykdė įsipareigojimų pagal Reglamentus Nr. 2409/92 ir Nr. 2299/89, kaip Teisingumo Teismas jau yra pripažinęs savo 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose.

2. Dėl EB sutarties 52 straipsnio pažeidimo

162. Kaip nurodyta šios išvados 27 ir 28 punktuose, 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose Teisingumo Teismas pripažino, kad Jungtinėms Amerikos Valstijoms prisiimdamos tarptautinius įsipareigojimus, joms suteikiančius teisę atšaukti, sustabdyti ar apriboti skrydžių teises, jei valstybės narės paskirtos oro bendrovės nepriklauso jai arba

jos subjektams, tos valstybės narės neįvykdė įsipareigojimų pagal EB sutarties 52 straipsnį.

163. Tuose sprendimuose Teisingumo Teismas pirmiausia pažymėjo, kad EB sutarties 52 straipsnis taikomas oro transportui ir gali būti taikomas valstybėje narėje įsisteigusioms oro bendrovėms, kurios teikia oro transporto tarp valstybių narių ir trečiųjų valstybių paslaugas.

164. Teisingumo Teismas toliau pažymėjo, kad pagal šią nuostatą įsisteigimo laisvė apima ir teisę imtis savarankiškai dirbančių asmenų veiklos bei ja verstis, taip pat steigti ir valdyti įmones, būtent – bendroves ar firmas, apibūdintas 58 straipsnio antrojoje pastraipoje (dabar – EB sutarties 48 straipsnio antroji pastraipa), tomis pačiomis sąlygomis, kurios įsisteigimo šalies teisės aktuose yra nustatytos jos pačios subjektams, ir todėl EB sutarties 52 ir 58 straipsniai Bendrijos valstybių narių subjektams, kurie pasinaudojo įsisteigimo laisve, ir jiems prilygintoms bendrovėms ar firmoms priimančioje valstybėje narėje garantuoja tokias pačias sąlygas, kokios suteiktos tos valstybės narės subjektams.

165. Toliau jis nurodė, kad ginčijamų susitarimų nuostatos dėl oro bendrovių nuosavybės ir kontrolės, – būtent Jungtinėms Amerikos Valstijoms suteikiančios teisę atšaukti, sustabdyti ar apriboti skrydžių teises ar techninius leidimus, jei valstybės narės paskirtos oro bendrovės nuosavybės didžioji dalis ir veiksminga kontrolė nepriklauso tai valstybei narei arba jos subjektams, – galėjo neigiamai paveikti oro bendroves, įsisteigusias aptariamose valstybėse narėse, kurių nuosavybės didžioji dalis ir veiksminga kontrolė priklausė kitai valstybei narei nei ta, kurioje ji buvo įsisteigusi, arba tokios valstybės narės subjektams. Taigi tokioms oro bendrovėms galėjo būti panaikinta galimybė naudotis valstybės narės atsakovės ir Jungtinių Amerikos Valstijų oro transporto susitarimais, nors tų valstybių narių oro bendrovės jais naudotis galėjo.

166. Todėl Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad šios sąlygos prieštaravo EB sutarties 52 straipsniui, nes jos leido skirtingai traktuoti susitariančiosios valstybės narės oro bendroves ir kitose valstybėse narėse įsteigtas oro bendroves, nes pastarosios, įsisteigusios susitariančiojoje valstybėje narėje, negalėjo naudotis tokiu režimu, kokį priimanti valstybė narė suteikia savo subjektams [84].

167. Šioje byloje Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Nyderlandai padarė tokį patį pažeidimą.

84 — Žr., pavyzdžiui, minėtą sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (C-476/98, 144–156 punktai).

168. Iš bylos aišku, kad į dvišalį Nyderlandų ir Jungtinių Amerikos Valstijų susitarimą įtrauktos sąlygos dėl oro bendrovių nuosavybės ir kontrolės buvo pakeistos 1992 m. notomis. Komisija teigia, kad ši sąlyga buvo pakeista iš esmės, o Nyderlandų vyriausybė nurodo, kad pakeitimai buvo tik redakciniai.

169. Šiuo klausimu reikia nurodyti Teisingumo Teismo aiškinimą 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose, išdėstytą šios išvados 138–143 punktuose, kad naujose derybose dėl egzistuojančių susitarimų nepakeistos arba nedaug pakeistos sąlygos laikytinos patvirtintomis.

170. Šiuo klausimu aš remiuosi generalinio advokato A. Tizzano išvada bylose, kuriose priimti 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimai, kurioje jis pabrėžė, kad nors ginčijami susitarimai formaliai nepakeitė nuosavybės ir kontrolės nuostatų, jų turinys ir apimtis šiais susitarimais buvo iš esmės pakeisti, nes pastarieji neišvengiamai turėjo įtakos jų taikymo sričiai po visiško penktosios laisvės maršrutų liberalizavimo [85].

171. Remiantis tuo, ką Teisingumo Teismas nustatė 2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimuose, mano nuomone, būtina padaryti išvadą, kad, kaip teigia Komisija, EB sutarties 52 straipsnis buvo pažeistas.

C — *Dėl bylinėjimosi išlaidų*

172. Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Atsižvelgdamas į išvadas dėl Nyderlandų teiginių nepagrįstumo ir į tai,

85 — Žr. 137 ir 138 punktus.

kad Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas, manau, kad iš Nyderlandų turi būti priteistos bylinėjimosi išlaidos.

173. Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 4 dalį įstojusi į bylą Prancūzijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

VII — Išvada

174. Remdamasis tuo, kas nurodyta, Teisingumo Teismui siūlau nuspręsti, kad:

— prisiėmusi ar išlaikiusi tarptautinius įsipareigojimus Jungtinėms Amerikos Valstijoms, nepaisant persvarstyto susitarimo dėl oro transporto, sudaryto tarp Nyderlandų Karalystės ir Jungtinių Amerikos Valstijų 1957 m. balandžio 3 d.:

— dėl Jungtinių Amerikos Valstijų paskirtų vežėjų maršrutams Bendrijoje taikomų oro susisiekimo kainų ir tarifų,

— dėl Nyderlandų teritorijoje siūlomų ar naudojamų kompiuterinių rezervavimo sistemų ir

— dėl Jungtinėms Amerikos Valstijoms suteiktos teisės atšaukti, sustabdyti ar apriboti skrydžių teises, kai Nyderlandų Karalystės paskirtos oro bendrovės nėra jos arba jos subjektų valdomos,

Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal EB sutarties 5 straipsnį (dabar – EB 10 straipsnis) ir EB sutarties 52 straipsnį (po pakeitimo – EB 43 straipsnis) bei pagal 1992 m. liepos 23 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 2409/92 dėl oro susisiekimo paslaugų kainų ir tarifų ir 1989 m. liepos 24 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 2299/89 dėl elgesio su kompiuterinėmis rezervavimo sistemomis kodekso, iš dalies pakeistą 1993 m. spalio 29 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 3089/93.

— Priteisti iš Nyderlandų Karalystės bylinėjimosi išlaidas.

— Prancūzijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.