OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 16 listopada 2006 r. [1]

I — Wstęp

1. W dniu 5 listopada 2002 r., na skutek skargi wniesionej przez Komisję na podstawie art. 169 traktatu WE (obecnie art. 226 WE), Trybunał wydał osiem wyroków dotyczących kolejno Republiki Austrii [2], Królestwa Belgii [3], Królestwa Danii [4], Republiki Finlandii [5], Republiki Federalnej Niemiec [6], Wielkiego Księstwa Luksemburga [7], Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej [8] i Królestwa Szwecji [9], w których stwierdził, że negocjując, stosując lub utrzymując w mocy pewne zobowiązania międzynarodowe wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki w dziedzinie transportu lotniczego, rzeczone państwa członkowskie uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 5 traktatu WE (obecnie art. 10 WE) i art. 52 traktatu WE (obecnie, po zmianach, art. 43 WE), jak również na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 2409/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze [10] oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 2299/89 z dnia 24 lipca 1989 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji [11], zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3089/93 z dnia 29 października 1993 r. [12] (zwanych dalej „wyrokami z dnia 5 listopada 2002 r.") [13].

2. W skardzie będącej przedmiotem niniejszej sprawy Komisja wnosi do Trybunału o wydanie analogicznego wyroku wobec Niderlandów.

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Wyrok w sprawie C-475/98 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-9797.

3 — Wyrok w sprawie C-471/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-9681.

4 — Wyrok w sprawie C-467/98 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-9519.

5 — Wyrok w sprawie C-469/98 Komisja przeciwko Finlandii, Rec. str. I-9627.

6 — Wyrok w sprawie C-476/98 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-9855.

7 — Wyrok w sprawie C-472/98 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-9741.

8 — Wyrok w sprawie C-466/98 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-9427.

9 — Wyrok w sprawie C-468/98 Komisja przeciwko Szwecji, Rec. str. I-9575.

10 — Dz.U. L 240, str. 15.

11 — Dz.U. L 220, str. 1.

12 — Dz.U. L 278, str. 1.

13 — W sprawie C-466/98 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu skarga została ograniczona do naruszenia art. 52 traktatu WE.

II — Ramy prawne

3. Zarzuty podniesione przez Komisję przeciwko Królestwu Niderlandów ograniczają się do naruszeń stwierdzonych przez Trybunał we wspomnianych wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r.

4. Poza naruszeniem art. 5 i 52 traktatu WE Komisja zarzuca Królestwu Niderlandów uchybienie zobowiązaniom, które ciążą na tym państwie członkowskim na mocy niektórych rozporządzeń przyjętych przez Radę dla sektora lotniczego. Należy przypomnieć w skrócie ramy normatywne, w które te akty prawne się wpisują.

5. W celu stopniowego wprowadzania wewnętrznego rynku transportu lotniczego Rada Unii Europejskiej ustanowiła w latach 1987, 1990 i 1992, na podstawie art. 84 ust 2 traktatu WE (obecnie art. 80 ust. 2 WE) [14], trzy „pakiety normatywne", mające zagwarantować po pierwsze, swobodne świadczenie usług transportu lotniczego, a po drugie, zastosowanie w tym sektorze przepisów wspólnotowych w dziedzinie ochrony konkurencji.

6. Przyjęte w ramach „trzeciego pakietu", który miał celu doprowadzenie do pełnej liberalizacji wewnątrzwspólnotowego transportu lotniczego, rozporządzenie nr 2409/92 [15] określa kryteria i procedury stosowane w celu ustalenia taryf i stawek za usługi lotnicze, dotyczące transportu wyłącznie w ramach Wspólnoty (art. 1 ust. 1).

7. W świetle swego art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenie to nie może być stosowane do taryf i stawek pobieranych przez przewoźników lotniczych niebędących przewoźnikami lotniczymi Wspólnoty, bez uszczerbku dla art. 1 ust. 3, który stanowi, że „wyłącznie przewoźnicy lotniczy Wspólnoty będą uprawnieni do wprowadzenia nowych produktów lub taryf niższych od istniejących dla tych samych produktów". Jak zostanie wyjaśnione

14 — Jak wiadomo, art. 80 ust. 1 WE stanowi, że postanowienia tytułu V traktatu dotyczące transportu stosują się do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego. Żegluga morska i powietrzna stanowią natomiast przedmiot szczególnej regulacji. Zgodnie z art. 80 ust. 2 Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować, czy, w jakim zakresie i w jakim trybie właściwe przepisy mogą być przyjęte dla tych sektorów.

15 — Poza rozporządzeniem nr 2409/92 trzeci pakiet zawierał rozporządzenie Rady (EWG) nr 2407/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym (Dz.U. L 240, str. 1) i rozporządzenie Rady (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych (Dz.U. L 240, str. 8).

w dalszej części opinii, w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r. Trybunał stwierdził, na podstawie łącznej lektury powyższych przepisów, że rozporządzenie nr 2409/92, w sposób pewny, choć nie bezpośredni, zakazało przewoźnikom z państw trzecich działającym we Wspólnocie wprowadzania nowych produktów lub taryf niższych od istniejących dla tych samych produktów oraz że postępując w ten sposób ustawodawca wspólnotowy ograniczył swobodę tych przewoźników w zakresie ustalania taryf, w sytuacji gdy zapewniają oni wewnątrzwspólnotowe połączenia lotnicze na podstawie przysługujących im praw wynikających z piątej swobody. W konsekwencji zdaniem Trybunału Wspólnota w zakresie wskazanym w art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 2409/92 uzyskała wyłączną kompetencję do podejmowania wobec państw trzecich zobowiązań dotyczących tego ograniczenia swobody taryfowej przewoźników pozawspólnotowych [16].

8. Na podstawie swego art. 12 rozporządzenie nr 2409/92 weszło w życie w dniu 1 stycznia 1993 r.

9. Poza aktami zawartymi we wspomnianych „pakietach" normatywnych ustawodawca wspólnotowy ustanowił rozporządzenia regulujące specyficzne aspekty sektora transportu lotniczego.

10. W szczególności rozporządzenie nr 2299/89 ustanawia kodeks postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia ma ono zastosowanie do obejmujących usługi transportu lotniczego komputerowych systemów rezerwacji („computerised reservation systems", zwane dalej „KSR"), gdy są one oferowane do użytkowania lub użytkowane na terytorium Wspólnoty w celu dystrybucji i sprzedaży produktów transportu lotniczego, niezależnie od statusu lub przynależności państwowej sprzedawcy systemu, źródła informacji wykorzystywanych lub lokalizacji odnośnej centralnej jednostki przetwarzania danych czy też położenia geograficznego lotnisk, między którymi dokonywany jest transport lotniczy.

11. Jak zostanie wskazane w dalszej części opinii, w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r. Trybunał stwierdził, że na mocy art. 1 i 7 tego rozporządzenia ma ono zastosowanie, pod warunkiem wzajemności, również do podmiotów pochodzących z państw trzecich, gdy oferują lub wykorzystują KSR na terytorium Wspólnoty, oraz w konsekwencji że wydając to rozporządzenie Wspólnota uzyskała wyłączną kompetencję w zakresie podejmowania wobec państw trzecich zobowiązań dotyczących KSR oferowanych lub wykorzystywanych na jej terytorium [17].

16 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 124.

17 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 128 i 129.

III — Okoliczności powstania sporu oraz stan faktyczny sprawy

A — *Umowa dwustronna pomiędzy Królestwem Niderlandów a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*

12. Stosunki między Niderlandami a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w dziedzinie transportu lotniczego są uregulowane umową dwustronną parafowaną w dniu 3 kwietnia 1957 r. (zwaną dalej „umową z 1957 r."). Umowa ta została później zmieniona i uzupełniona, najpierw poprzez wymianę not w dniu 25 listopada 1969 r., a następnie trzema różnymi protokołami z 1978 r., 1987 r. i 1991 r.

13. Z akt sprawy wynika, że Stany Zjednoczone Ameryki postanowiły w 1992 r. zaproponować różnym państwom europejskim zawarcie z nimi umów dwustronnych typu „open sky". Umowa tego typu miała z jednej strony ułatwiać aliansе między przewoźnikami amerykańskimi i europejskimi, a z drugiej realizować szereg kryteriów określonych przez rząd amerykański, takich jak swobodny dostęp do wszystkich tras lotniczych, przyznanie nieograniczonych zezwoleń na trasy i praw przewozowych, ustalanie cen w systemie tzw. podwójnej odmowy w przypadku połączeń lotniczych między umawiającymi się stronami oraz możliwość stosowania wspólnej rezerwacji miejsc („code-share").

14. W dniu 14 października 1992 r. Niderlandy i Stany Zjednoczone Ameryki dokonały wymiany not dotyczących konsultacji przeprowadzonych w Waszyngtonie w dniach 1–4 września 1992 r. (zwanej dalej „wymianą not z 1992 r."), w trakcie których osiągnięto konsensus w przedmiocie zmian, których należało dokonać w tekście umowy z 1957 r. i protokołu z 1978 r.

15. W latach 1993–1994 Stany Zjednoczone Ameryki zintensyfikowały wysiłki w celu zawarcia umów dwustronnych w dziedzinie transportu lotniczego, zgodnie z polityką zwaną „open sky", z możliwie największą liczbą państw europejskich.

16. Pismem z dnia 17 listopada 1994 r. przesłanym do państw członkowskich Komisja zwróciła ich uwagę na negatywne skutki, jakie te umowy dwustronne mogły mieć dla Wspólnoty, oraz wyraziła opinię, że ten rodzaj umów może naruszać wewnętrzne uregulowania Wspólnoty. Dodała ona, że negocjacje takich umów mogły być prowadzone w sposób skuteczny i prawnie wiążący wyłącznie na poziomie wspólnotowym.

B — *Wyroki Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r.*

17. Należy krótko przypomnieć zasady ustanowione przez Trybunał w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r., jako że stanowią one precedens sądowy, na który powołuje się Komisja na poparcie swej skargi.

18. Ośmioma odrębnymi skargami, wniesionymi w dniu 18 grudnia 1998 r., Komisja pozwała przed Trybunał Sprawiedliwości Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Królestwo Danii, Królestwo Szwecji, Republikę Finlandii, Królestwo Belgii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Republikę Austrii i Republikę Federalną Niemiec. W skargach tych zarzucono im, w trybie art. 169 traktatu WE, różne naruszenia prawa wspólnotowego spowodowane zawarciem przez te państwa umów dwustronnych w dziedzinie transportu lotniczego ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. W szczególności pozwanym państwom, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, zarzucono:

— zawarcie ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki w latach 1995–1996 umów przewidujących znaczny stopień liberalizacji w dziedzinie transportu lotniczego (umowy zwane „open sky") z naruszeniem zasad dotyczących podziału kompetencji zewnętrznych między Wspólnotą a państwami członkowskimi;

— tytułem ewentualnym — naruszenie, w zależności od sprawy, art. 234 akapit drugi traktatu WE (obecnie art. 307 akapit drugi WE) lub art. 5 traktatu WE, wskutek niepodjęcia wszelkich możliwych kroków w celu zapewnienia zgodności z prawem wspólnotowym umów zawartych ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki przed wejściem w życie traktatu WE lub ustanowieniem przepisów wspólnotowych w dziedzinie transportu lotniczego, w szczególności tzw. trzeciego „pakietu" normatywnego.

19. Ponadto wszystkim pozwanym państwom zarzucono naruszenie art. 52 traktatu WE poprzez umieszczenie lub utrzymanie w mocy w umowach dwustronnych ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki tzw. klauzuli narodowości, która w praktyce pozwala każdej ze stron na odmowę uznania praw przewidzianych w tych umowach przewoźnikom lotniczym wyznaczonym przez drugie umawiające się państwo, lecz niebędących własnością podmiotów pochodzących z tego państwa lub niekontrolowanych przez nie.

20. Należy przypomnieć, że Królestwo Niderlandów było interwenientem we wszystkich ośmiu sprawach.

21. W przedmiocie zarzutu pierwszego skierowanego przez Komisję przeciwko siedmiu z ośmiu pozwanych państw członkowskim, dotyczącego naruszenia kompetencji zewnętrznej Wspólnoty, Trybunał wskazał w pierwszej kolejności, że o ile na art. 80 ust. 2 WE Rada może się powołać jako na podstawę prawną w celu przyznania Wspólnocie uprawnień w zakresie zawarcia umowy międzynarodowej w dziedzinie transportu lotniczego w określonym przypadku, nie może on jednak stanowić samoistnej podstawy zewnętrznej kompetencji wspólnotowej w tej dziedzinie [18].

22. Trybunał przypomniał w drugiej kolejności, że w swej opinii 1/76 [19] wskazał, iż kompetencja do podejmowania w imieniu Wspólnoty zobowiązań wobec państw trzecich może wynikać w sposób domyślny z postanowień traktatu dotyczących kompetencji wewnętrznej, jeśli — i w zakresie w jakim ma to miejsce — udział Wspólnoty w umowie międzynarodowej jest niezbędny dla realizacji jednego z jej celów, oraz że następnie sprecyzował w swej opnii 1/94 [20], że sytuacja taka występuje, gdy kompetencja wewnętrzna może być skutecznie wykonywana wyłącznie wraz z kompetencją zewnętrzną, czyli gdy zawarcie umowy międzynarodowej jest niezbędne dla realizacji określonych celów traktatu, których nie można osiągnąć poprzez ustanowienie przepisów autonomicznych. Trybunał wykluczył jednakże możliwość wystąpienia takiej sytuacji w rozpatrywanej sprawie [21].

23. Trybunał zbadał, w trzeciej kolejności, możliwość uznania kompetencji Wspólnoty w zakresie zawierania umów z państwami trzecimi w dziedzinie żeglugi powietrznej, w oparciu o zasady określone w wyroku w sprawie AETR [22].

24. Jak wiadomo, w wyroku tym Trybunał stwierdził, że każdorazowo, gdy dla realizacji wspólnej polityki przewidzianej traktatem Wspólnota przyjęła przepisy wprowadzające w jakiejkolwiek postaci wspólne normy, państwa członkowskie nie są już uprawnione — ani indywidualnie, ani zbiorowo — do podejmowania wobec państw trzecich zobowiązań, które wpływałyby na te normy lub zmieniały ich zakres, oraz że w miarę ustanawiania tych wspólnych norm wyłącznie Wspólnota może zaciągać i wykonywać — ze skutkiem dla całej sfery, w której wiążący jest wspólnotowy porządek prawny — zobowiązania umowne

18 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 81.

19 — Opinia Trybunału z dnia 26 kwietnia 1977 r., Rec. str. 741, pkt 3 i 4.

20 — Opinia Trybunału z dnia 15 listopada 1994 r., Rec. str. I-5267, pkt 89.

21 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 82 i 83.

22 — Wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie AETR", Rec. str. 263.

w stosunku do państw trzecich [23]. Zdaniem Trybunału zasady te powinny również znaleźć zastosowanie w rozpatrywanych sprawach, ponieważ jeśli państwa członkowskie miałyby swobodę zaciągania zobowiązań międzynarodowych mających wpływ na wspólne normy przyjęte na podstawie art. 80 ust. 2 WE, zagroziłoby to osiągnięciu celu realizowanego przez te normy i uniemożliwiłoby w konsekwencji Wspólnocie wykonywanie jej własnego zadania w zakresie ochrony wspólnego interesu [24].

25. Trybunał przystąpił zatem do badania kwestii, czy zobowiązania międzynarodowe przyjęte przez pozwane państwa członkowskie mogły mieć wpływ na wspólne normy ustanowione w dziedzinie transportu lotniczego, na które powołała się Komisja. W wyniku tego badania Trybunał stwierdził, że wpływ taki występował wyłącznie w odniesieniu do przepisów rozporządzenia nr 2409/92 i rozporządzenia nr 2299/89 oraz że począwszy od wejścia w życie tych aktów prawnych państwa członkowskie nie mogły już zaciągać ani utrzymywać w mocy — pomimo renegocjacji spornych umów — zobowiązań międzynarodowych dotyczących z jednej strony taryf stosowanych na wewnątrzwspólnotowych trasach lotniczych przez przewoźników z państw trzecich, a z drugiej strony KSR oferowanych lub wykorzystywanych na ich odpowiednich terytoriach krajowych [25].

26. Trybunał stwierdził zatem, że podejmując i utrzymując w mocy rzeczone zobowiązania wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki, Królestwo Danii, Królestwo Szwecji, Republika Finlandii, Królestwo Belgii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Republika Austrii i Republika Federalna Niemiec naruszyły kompetencję zewnętrzną Wspólnoty.

27. Co się tyczy zarzutu drugiego Komisji, skierowanego przeciwko wszystkim pozwanym państwom członkowskim, dotyczącego naruszenia przepisów w zakresie prawa przedsiębiorczości, Trybunał stwierdził, że klauzule zawarte w spornych umowach, przyznające Stanom Zjednoczonym Ameryki prawo do cofnięcia, zawieszenia lub ograniczenia praw przewozowych, w przypadkach gdy przewoźnicy lotniczy wyznaczeni przez dane państwo członkowskie nie są własnością tego państwa lub

23 — Ibidem, pkt 16–18 i 22.

24 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 105 i 106.

25 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 114–137. Co się tyczy rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 14, str. 1), które ma zastosowanie na zasadzie wzajemności do przewoźników lotniczych państw trzecich, Trybunał stwierdził, że o ile Wspólnota dysponuje od wejścia w życie tego rozporządzenia wyłączną kompetencją do zawierania z państwami trzecimi umów dotyczących tego sektora, to w rozpatrywanej sprawie Komisja nie wskazała zobowiązań międzynarodowych podjętych przez zainteresowane państwa członkowskie mogących mieć wpływ na rzeczone rozporządzenie.

podmiotów z niego pochodzących, pozostają w sprzeczności z art. 52 traktatu WE, w zakresie w jakim uniemożliwiają mającym miejsce wykonywania działalności gospodarczej w tych państwach członkowskich towarzystwom lotniczym, których własność lub rzeczywista kontrola należą do innego państwa członkowskiego niż państwo ich siedziby lub do podmiotów z niego pochodzących, korzystanie z traktowania narodowego w przyjmującym państwie członkowskim [26].

28. Trybunał stwierdził zatem, że wprowadzając do spornych umów wspomniane klauzule, osiem państw członkowskich naruszyło zobowiązania, które na nich ciążą na podstawie art. 52 traktatu WE.

C — *Działania podjęte przez Komisję i Radę w następstwie wyroków Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r.*

29. W dniu 19 listopada 2002 r. Komisja opublikowała komunikat dotyczący konsekwencji wyroków Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r. dla europejskiej polityki w dziedzinie transportu lotniczego [27]. W komunikacie tym Komisja przedstawiła stan stosunków zewnętrznych Wspólnoty w dziedzinie transportu lotniczego, przedstawiła wnioski, które jej zdaniem wynikały ze wspomnianych wyroków, oraz wskazała wytyczne i zasady leżące u podstaw zewnętrznej polityki Wspólnoty w omawianym sektorze. W szczególności w pkt 38 tego komunikatu Komisja stwierdziła:

„W zakresie w jakim inne umowy dwustronne dotyczące usług lotniczych obejmują te same zagadnienia co omawiane umowy »open sky«, również takie umowy należy uznać za niezgodne z prawem wspólnotowym. Dotyczy to nie tylko innych umów zawartych ze Stanami Zjednoczonymi, które nie zostały jeszcze zbadane przez Trybunał, lecz również wszystkich umów dwustronnych dotyczących usług lotniczych, które zawierają podobną klauzulę narodowości lub które naruszają kompetencję zewnętrzną Wspólnoty".

30. Z akt sprawy wynika, że równolegle z komunikatem z dnia 19 listopada 2002 r. Komisja przesłała do wszystkich państw członkowskich pismo wzywające je do skorzystania z zawartych w ich umowach ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki klauzul wypowiedzenia. Pismo to zostało wysłane do Królestwa Niderlandów w dniu 25 listopada 2002 r. Komisja powtórzyła to wezwanie do wypowiedzenia umowy między Niderlandami a Stanami Zjednoczonymi w dwóch

26 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 147–156.

27 — COM(2002) 649 wersja ostateczna.

kolejnych pismach przesłanych do rządu niderlandzkiego w dniu 30 lipca 2004 r. i w dniu 10 marca 2005 r.

31. W dniu 26 lutego 2003 r. Komisja wydała nowy komunikat dotyczący stosunków między Wspólnotą a państwami trzecimi w sektorze transportu lotniczego [28], w którym potwierdziła konieczność doprowadzenia „stosunków między państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi do zgodności z prawem wspólnotowym".

32. W następstwie wyroków z dnia 5 listopada 2002 r. na sesji Rady w dniach 5–6 czerwca 2003 r. uzgodniono kwestię przyjęcia pakietu środków dotyczących zewnętrznej polityki wspólnotowej w dziedzinie lotnictwa. Pakiet ten obejmował:

— decyzję Rady upoważniającą Komisję do rozpoczęcia negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sektorze transportu lotniczego [29];

— decyzję Rady upoważniającą Komisję do rozpoczęcia negocjacji z państwami trzecimi w dziedzinie własności przewoźników lotniczych i kontroli nad nimi oraz w zakresie innych zagadnień należących do wyłącznej kompetencji Wspólnoty;

— „ogólne stanowisko" w zakresie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

33. Następstwem tego ostatniego środka było przyjęcie rozporządzenia (WE)

28 — COM(2003) 94 wersja ostateczna.

29 — Na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Radę Komisja rozpoczęła w czerwcu 2003 r. negocjacje zmierzające do zawarcia umowy w dziedzinie transportu lotniczego między Wspólnotą Europejską i jej członkami z jednej strony a Stanami Zjednoczonymi Ameryki z drugiej strony. Tekst tej umowy został sfinalizowany przez Komisję w dniu 18 listopada 2005 r. i omówiony w trakcie sesji Rady w dniach 5 grudnia 2005 r., 27 marca i 6 czerwca 2006 r. Stwierdzając jednogłośne zadowolenie z wyników negocjacji przeprowadzonych przez Komisję, Rada uzależniła jednak zawarcie umowy od zmiany przez Stany Zjednoczone Ameryki reguł w dziedzinie kontroli sprawowanej przez podmioty zagraniczne nad amerykańskimi towarzystwami lotniczymi (zob. http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/global_partners/us_en.htm).

nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi [30]. Pośród celów realizowanych przez to rozporządzenie w jego motywie szesnastym wskazane są w szczególności „koordynacja negocjacji prowadzonych z państwami trzecimi w celu zawarcia umów dotyczących usług lotniczych, potrzeba zagwarantowania zharmonizowanego podejścia w odniesieniu do wykonania i stosowania tych umów i sprawdzanie ich zgodności z prawem wspólnotowym". W tym celu rozporządzenie przewiduje procedurę współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją, mającą zastosowanie, na podstawie jego art. 1 ust. 1, każdorazowo, gdy państwo członkowskie postanawia rozpocząć negocjacje z państwem trzecim w sprawie nowej umowy lub zmiany obowiązującej umowy, załączników do niej lub każdego innego powiązanego z nią dwustronnego lub wielostronnego porozumienia, którego przedmiot jest objęty w części kompetencjami Wspólnoty. Należy stwierdzić, że motywy drugi i trzeci tego rozporządzenia wskazują zasady sformułowane przez Trybunał w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r., podczas gdy motyw piąty stanowi, że „[p]rocedura współpracy między państwami członkowskimi a Komisją ustanowiona niniejszym rozporządzeniem nie powinna naruszać podziału kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi, zgodnie z prawem wspólnotowym, tak jak jest ono interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości".

30 — Dz.U. L 157, str. 7.

IV — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

34. W dniu 19 stycznia 1999 r. Komisja skierowała do rządu niderlandzkiego wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzucała Królestwu Niderlandów naruszenie wyłącznej kompetencji Wspólnoty w świetle zasad wskazanych przez Trybunał w opinii 1/76, naruszenie art. 5 traktatu WE w związku z przepisami prawa wtórnego zawartymi w rozporządzeniach nr 2407/92, nr 2408/92, nr 2409/92 i nr 2299/89 oraz naruszenie art. 52 traktatu WE. Naruszeń tych dopuszczono się zdaniem Komisji poprzez zawarcie w roku 1992, a następnie stosowanie, umowy typu „open sky" ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

35. W dniu 1 czerwca 1999 r. Królestwo Niderlandów odpowiedziało na wezwanie do usunięcia uchybienia, przedstawiając wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji Komisji o wszczęciu postępowania w sprawie naruszenia w odniesieniu do okoliczności zaistniałych przed ponad sześciu laty, co do których w okresie tym nie przedstawiono żadnych zastrzeżeń, podczas gdy w roku 1995, w odniesieniu do analogicznych okoliczności, wszczęto postępowanie w przedmiocie uchybienia przeciwko innym ośmiu państwom członkowskim. Królestwo Niderlandów kwestionowało ponadto dokonaną przez Komisję analizę zakresu

zmian dokonanych w protokole z 1992 r., istnienie wyłącznej kompetencji Wspólnoty w sektorze transportu lotniczego, zarzucane mu naruszenie art. 5 traktatu WE — jako że sporne modyfikacje zostały uzgodnione przez wejściem w życie aktów prawnych stanowiących część trzeciego „pakietu" — oraz zarzucane mu naruszenie art. 52 traktatu WE.

36. Nie będąc ustatysfakcjonowana uzyskanymi odpowiedziami, Komisja wydała w dniu 24 października 2000 r. uzasadnioną opinię, w której podtrzymała zarzuty przedstawione rządowi niderlandzkiemu w piśmie z dnia 19 stycznia 1999 r. Królestwo Niderlandów przesłało swe uwagi do uzasadnionej opinii w dniu 23 lutego 2001 r., podtrzymując swe stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 1 czerwca 1999 r.

V — Przebieg postępowania i żądania stron

37. W dniu 20 stycznia 2004 r. Komisja wniosła skargę rozpatrywaną w niniejszym postępowaniu.

38. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 6 czerwca 2005 r. Republika Francuska została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Niderlandów.

39. Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że zawierając i utrzymując w mocy, pomimo rewizji umowy w sprawie transportu lotniczego z dnia 3 kwietnia 1957 r. między Królestwem Niderlandów a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, zobowiązania międzynarodowe:

— w zakresie taryf stosowanych przez przewoźników lotniczych wyznaczonych przez Stany Zjednoczone na wewnątrzwspólnotowych trasach lotniczych i komputerowych systemów rezerwacji oferowanych lub wykorzystywanych na terytorium niderlandzkim;

— przyznające Stanom Zjednoczonym prawo cofnięcia, zawieszenia lub ograniczenia praw przewozowych, w przypadkach gdy przewoźnicy lotniczy wyznaczeni przez Królestwo Niderlandów nie są własnością tego państwa członkowskiego lub podmiotów z niego pochodzących,

Królestwo Niderlandów naruszyło zobowiązania, które na nim ciążą na mocy art. 5 i 52 traktatu WE oraz na mocy rozporządzeń nr 2409/92 i 2299/89.

40. Królestwo Niderlandów wnosi, tytułem głównym, by Trybunał odrzucił skargę jako niedopuszczalną, a tytułem ewentualnym, by stwierdził jej bezzasadność.

41. Republika Francuska wnosi o oddalenie skargi.

VI — Analiza prawna

A — *W przedmiocie dopuszczalności*

1. Argumenty stron

42. Królestwo Niderlandów wskazuje, że upłynęło ponad sześć lat między negocjacjami w zakresie spornych zobowiązań a wszczęciem postępowania w trybie art. 226 WE poprzez przesłanie wezwania do usunięcia uchybienia oraz ponad cztery lata między wydaniem uzasadnionej opinii a wniesieniem skargi w niniejszym sporze. Wskazuje ponadto, że podczas gdy Komisja już w roku 1995 wszczęła postępowanie w przedmiocie naruszenia przeciwko pozostałym ośmiu państwom członkowskim, żaden środek nie został podjęty w stosunku do Królestwa Niderlandów aż do stycznia 1999 r., kiedy to przesłano wezwanie do usunięcia uchybienia. Postępując w ten sposób Komisja postawiła to państwo członkowskie „w tak niekorzystnej sytuacji, że utraciła prawo wniesienia do Trybunału skargi" w sprawie stwierdzenia uchybień zarzucanych w niniejszym sporze.

43. Pozwane państwo członkowskie podnosi w pierwszej kolejności, że przedłużający się brak działania Komisji, w połączeniu z okolicznością, iż postępowanie w sprawie naruszenia zostało wszczęte przeciwko pozostałym ośmiu państwom członkowskim w przedmiocie zawartych przez nie umów, doprowadziły do powstania uzasadnionych oczekiwań władz niderlandzkich co do zgodności z prawem sytuacji Królestwa Niderlandów, pozwalając im założyć, że Komisja uznała ich sytuację za odmienną od sytuacji rzeczonych państw. Przekonanie to zostało wzmocnione przez okoliczność, że po ogłoszeniu wyroków Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r. Komisja czekała jeszcze dwa lata z wniesieniem skargi przeciwko Królestwu Niderlandów.

44. Królestwo Niderlandów podnosi ponadto uzasadnione oczekiwania zainteresowanych

podmiotów gospodarczych i w tym zakresie wskazuje, że sporne zobowiązania pozwalają przewoźnikom niderlandzkim na uzyskanie dostępu do tras lotniczych w Stanach Zjednoczonych, który to dostęp nie byłby zapewniony, gdyby Królestwo Niderlandów musiało, w następstwie wyroku Trybunału, dokonać modyfikacji swych zobowiązań. W odpowiedzi na argument Komisji, w świetle którego dostęp ten byłby w każdym razie zapewniony na podstawie zasady kurtuazji, Królestwo Niderlandów podnosi niewystarczający dla zapewnienia koniecznej stabilności ruchu lotniczego między dwoma państwami charakter tej zasady.

45. Rząd niderlandzki podkreśla ponadto, że od spornych zobowiązań uzależnione jest przyznanie przez władze amerykańskie immunitetu antytrustowego przewoźnikom niderlandzkim oraz że immunitet ten stanowi jedną z przesłanek aliansu pomiędzy KLM i Northwest Airlines, na który Komisja wyraziła zgodę w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

46. Królestwo Niderlandów podnosi w drugiej kolejności, że uprawnienia dyskrecjonalne, którymi Komisja dysponuje w świetle art. 221 WE i art. 226 WE nie pozwalają jej na działanie z naruszeniem przewidzianej w art. 10 WE zasady lojalnej współpracy, w świetle jej wykładni dokonanej przez Trybunał w postanowieniu w sprawie Zwartveld i in. [31], ani z naruszeniem zasad dobrej administracji i pewności prawa. W świetle tych zasad Komisja jest zobowiązana do przestrzegania rozsądnego terminu.

47. W trzeciej kolejności rząd niderlandzki twierdzi, że niedopuszczalność skargi jest ponadto uzasadniona w świetle okoliczności, że Komisja całkowicie pominęła zmiany, które miały miejsce w następstwie wydania wyroków Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., a w szczególności przyznanie Komisji, na mocy decyzji podjętej na wspomnianej sesji Rady w dniach 5–6 czerwca 2003 r. [32], pełnomocnictw do negocjacji umów międzynarodowych w dziedzinie transportu lotniczego z państwami trzecimi i ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, ustanowienie rozporządzenia nr 847/2004, a bardziej ogólnie określenie celów wspólnotowych w dziedzinie transportu lotniczego, w realizacji których Królestwo Niderlandów zresztą aktywnie uczestniczyło.

48. Rząd niderlandzki podkreśla wreszcie, że ewentualne stwierdzenie przez Trybunał, że doszło do uchybień zarzucanych przez Komisję, postawiłoby Królestwo Niderlandów wobec niemożliwego do rozwiązania problemu, zobowiązując je do negocjowania ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki rewizji umowy dwustronnej z naruszeniem

31 — Postanowienie Trybunału z dnia 13 lipca 1990 r. w sprawie 2/88 Imm., Rec. str. I-3365, pkt 17.

32 — Zobacz pkt 32 powyżej.

tym samym wyłącznej kompetencji Wspólnoty i grożąc podważeniem celów negocjacji toczących się na poziomie wspólnotowym. Odpowiadając na argument Komisji, w świetle którego celem zastosowania się do ewentualnego wyroku Trybunału uwzględniającego skargę wystarczyłoby wypowiedzenie umowy, Królestwo Niderlandów podkreśla, że zastosowanie takiego środka, przy braku umowy na poziomie wspólnotowym, doprowadziłoby do powstania niedopuszczalnej pustki prawnej, ze szkodą dla krajowych podmiotów gospodarczych działających w tym sektorze.

49. Komisja podnosi w pierwszej kolejności, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału nie jest ona zobowiązana do przestrzegania, w ramach postępowania w trybie art. 226 WE, określonych terminów oraz że ewentualnie zbyt długi czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi może prowadzić do niedopuszczalności skargi wyłącznie w razie naruszenia prawa państwa członkowskiego do obrony. Tymczasem w niniejszej sprawie Królestwo Niderlandów nie przedstawiło żadnego argumentu, którym mogłyby wykazać, że czas trwania rzeczonego postępowania miał wpływ na wykonywanie przez nie prawa do obrony.

50. W drugiej kolejności, tytułem wyłącznie informacyjnym, Komisja stwierdza w swej replice, że powodem dla którego w 1995 r. podjęła działania przeciwko pozostałym ośmiu państwom członkowskim, lecz nie przeciwko Królestwu Niderlandów, był fakt, że w tamtym okresie uznała, iż na przeszkodzie temu stoi okoliczność zawarcia przez Królestwo Niderlandów spornej umowy — odmiennie niż w pozostałych ośmiu przypadkach — przed wejściem w życie aktów prawnych włączonych do „trzeciego pakietu", nawet jeśli nastąpiło to po ich ustanowieniu. Komisja postanowiła podjąć działania przeciwko Królestwu Niderlandów dopiero po ogłoszeniu w dniu 18 grudnia 1997 r. wyroku Trybunału w sprawie Inter-Environnement Wallonie [33]. Ponadto dopiero na etapie przygotowywania repliki Komisja ustaliła, że parlament niderlandzki ratyfikował umowę w dniu 26 kwietnia 1993 r., to jest po wejściu w życie „trzeciego pakietu".

51. W trzeciej kolejności Komisja podnosi, że okoliczność późniejszego — aniżeli w stosunku do ośmiu pozostałych państw członkowkich — wszczęcia postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w żaden sposób nie była niekorzystna dla Królestwa Niderlandów, które, przeciwnie, dysponowało dłuższym okresem czasu na zastosowanie się do wyroków z dnia 5 listopada 2002 r. Co się tyczy czasu, który upłynął między uzasadnioną opinią a wniesieniem skargi w niniejszej sprawie, Komisja stwierdza, że czekała na ogłoszenie rzeczonych wyroków oraz że przedstawiła swe stanowisko po tym ogłoszeniu, już w komunikacie z dnia 19 listopada 2002 r., a następnie w pismach skierowanych do rządu niderlandzkiego z dnia 25 listopada 2002 r., z dnia 30 lipca 2004 r. oraz z dnia 10 marca 2005 r. Ponadto w pismach tych Komisja wezwała Królestwo Niderlandów do dostosowania się do wyroków Trybunału z dnia 5 listopada

33 — Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96, Rec. 1997, str. I-7411.

2002 r. poprzez wypowiedzenie spornej umowy, co wykluczało możliwość jej renegocjacji. W razie wypowiedzenia omawiana umowa byłaby nadal stosowana przez okres dwóch lat, i nawet jeśli żadna umowa nie zostałaby zawarta na poziomie wspólnotowym w chwili upływu tego terminu, ruch lotniczy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki byłby zapewniony na podstawie zasady kurtuazji.

2. Ocena

52. Rząd niderlandzki kwestionuje dopuszczalność skargi, podnosząc naruszenie zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa, mające wynikać z opóźnienia, z którym Komisja, wykonując kompetencje przyznane jej na mocy art. 226 WE, zdecydowała się na podjęcie działań przeciwko Królestwu Niderlandów. Ponadto działając z opóźnieniem Komisja miała naruszyć art. 5 traktatu WE, który w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał we wspomnianym postanowieniu w sprawie Zwartveld i in. nakłada na instytucje wspólnotowe obowiązek dostosowania ich działań do wymogów lojalnej współpracy z państwami członkowskimi.

53. Królestwo Niderlandów zarzuca Komisji zbyt długi czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Zdaniem tego państwa członkowskiego Komisja jest podczas wykonywania uprawnień nadanych jej na mocy art. 226 WE zobowiązana do działania w rozsądnym terminie. Obowiązek taki jest zdaniem rządu niderlandzkiego dopełnieniem zasady pewności prawa oraz zasady dobrej administracji.

54. Na wstępie należy wskazać, że argumenty rządu niderlandzkiego nie są argumentami nowymi. Jak zostanie to omówione dalej, już w pierwszych wyrokach wydawanych w ramach skarg na uchybienie zobowiązaniom państw członkowskich, Trybunał dokonywał badania zarzutów przedstawianych przez pozwane państwa członkowskie w przedmiocie niedopuszczalności skargi, wskazujących z jednej strony na spóźniony charakter interwencji Komisji, a z drugiej strony na zbyt długi czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

55. Jednakże niniejsza sprawa charakteryzuje się pewnymi szczególnymi aspektami, takimi jak w szczególności: okoliczność, że Komisja działała przeciwko pozostałym ośmiu państwom członkowskim w związku z podobnymi uchybieniami, opóźniając jednocześnie działania przeciwko Królestwu Niderlandów, pojawienie się powiązanych rozstrzygnięć Trybunału stwierdzających rzeczone uchybienia, wrażliwy z politycznego punktu widzenia charakter wszczętych i przeprowadzonych przez Komisję postępowań, i wreszcie waga występujących interesów gospodarczych. Ponadto w niniejszej

sprawie brak działania Komisji był znacznie dłuższy niż w innych sprawach zbadanych przez Trybunał.

56. Uważam zatem za przydatne przeprowadzenie w ramach niniejszej opinii pogłębionej analizy głównej kwestii podniesionej przez rząd niderlandzki w ramach zarzutu niedopuszczalności, to jest zagadnienia, czy w ramach prowadzonych w trybie art. 226 WE postępowań w sprawie naruszenia należy potwierdzić istnienie obowiązku Komisji do działania w rozsądnym terminie.

a) Uwagi w przedmiocie orzecznictwa wspólnotowego dotyczącego rozsądnego terminu

57. Na wstępie należy wskazać, że istnieje bogate orzecznictwo wspólnotowe, w którym stosowane jest pojęcie rozsądnego terminu.

58. Celem przedstawienia analizy wystarczy stwierdzić, że przestrzeganie rozsądnego terminu było rozpatrywane przez sądy wspólnotowe przede wszystkim jako kryterium pozwalające na ustalenie ewentualnego naruszenia pewnych zasad ogólnych prawa wspólnotowego, takich jak w szczególności zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, zasada pewności prawa, zasada ochrony prawa do obrony oraz prawo do sprawiedliwego procesu, jak również jako kryterium pozwalające na ocenę zgodności działań instytucji i organów wspólnotowych z regułą dobrej administracji. Sąd Pierwszej Instancji, począwszy od wyroku w sprawach połączonych SCK i FNK przeciwko Komisji [34], a Trybunał w późniejszym wyroku w sprawie Technische Unie przeciwko Komisji [35] stwierdziły, że przestrzeganie przez Komisję rozsądnego terminu w postępowaniach administracyjnych w dziedzinie polityki ochrony konkurencji stanowi ogólną zasadę prawa wspólnotowego.

59. Niezależnie od jego kwalifikacji jako ogólnej zasady prawa wspólnotowego lub zwykłego składnika zasad za takowe uznane, przestrzeganie rozsądnego terminu stanowi dla administracji wspólnotowej regułę, na podstawie której dokonuje się oceny zgodności z prawem jej działań [36].

34 — Wyrok z dnia 22 października 1997 r.w sprawach połączonych T-213/95 i T-18/96, Rec. II-1739, pkt 56.

35 — Wyrok z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-113/04 P, Zb.Orz. str. I-8831, pkt 40.

36 — Na podstawie art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ogłoszonej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. C 364, str. 1), obowiązek działania przez instytucje i organy Unii w rozsądnym terminie stanowi element prawa do dobrej administracji.

60. Należy również wskazać, że reguła ta nie tylko dostarcza kryteriów dla ustalenia zgodności z prawem czasu trwania postępowania administracyjnego, lecz w sposób bardziej ogólny nakłada na instytucje czasowe ograniczenie w zakresie wykonywania przyznanych im uprawnień. W ten sposób, nie dokonując wyraźnego odniesienia do pojęcia rozsądnego terminu, Trybunał wielokrotnie wskazał — jak zostanie to omówione w dalszej części — że zasada pewności prawa stoi na przeszkodze temu, by instytucje w nieograniczony sposób opóźniały wykonywanie swych uprawnień.

61. Po przedstawieniu powyższych uwag przechodzę do badania kwestii, czy Komisja jest zobowiązana do przestrzegania tej reguły również w ramach wykonywania kompetencji przyznanych jej na podstawie art. 226 WE.

b) W przedmiocie istnienia obowiązku Komisji w zakresie przestrzegania rozsądnego terminu w ramach postępowań w trybie art. 226 WE

62. Dokonując oceny tej kwestii, nie można pominąć charakteru postępowania w sprawie naruszenia. Dyskrecjonalny charakter uprawnień nadanych Komisji stanowi zasadniczo charakterystyczny element tego postępowania.

63. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału to do Komisji należy bowiem ocena potrzeby wszczęcia postępowania zmierzającego do stwierdzenia uchybienia oraz tego, w związku z jakim działaniem lub zaniechaniem zarzucanym danemu państwu członkowskiemu należy wszcząć to postępowanie [37]. Po wszczęciu postępowania, gdy zainteresowane państwo członkowskie nie zastosuje się w wyznaczonym terminie do stanowiska wyrażonego przez Komisję w uzasadnionej opinii, również do Komisji należy ocena potrzeby wystąpienia do Trybunału o stwierdzenie zarzucanego temu państwu uchybienia. Dyskrecjonalne uprawnienia, którymi dysponuje Komisja wyłączają ponadto, w świetle utrwalonego orzecznictwa, uprawnienie jednostek do żądania od tej instytucji wszczęcia postępowania w trybie art. 226 WE [38]. Wobec tych dyskrecjonalnych uprawnień Trybunał, orzekając w trybie art. 226 WE, konsekwentnie odmawiał oceny potrzeby wniesienia skargi, gdy potrzeba ta była podważana przez pozwane państwo członkowskie [39].

64. Rozstrzygając w przedmiocie zarzutów podniesionych przez pozwane państwa członkowskie, a dotyczących spóźnionego charakteru skargi Komisji lub zbyt długiego czasu trwania etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, Trybunał przyznał, że instytucja ta ma uprawnienia dyskrecjonalne również w zakresie oceny

37 — Zobacz np. wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-2189, pkt 22.

38 — Zobacz wyroki dnia 1 marca 1966 r. w sprawie 48/65 Lütticke przeciwko Komisji, Rec. str. 27, i z dnia 14 lutego 1989 r. w sprawie 247/87 Star Fruit Company przeciwko Komisji, Rec. str. 291, pkt 11 i 12.

39 — Zobacz np. wyrok z dnia 9 lipca 1970 r. w sprawie 26/69 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 565, pkt 10.

terminów, w których powinna wykonać swe uprawnienia nadane jej na mocy art. 226 WE.

65. Już począwszy od lat 70. orzecznictwo Trybunału położyło nacisk na dyskrecjonalność przyznaną Komisji w zakresie oceny tego, kiedy należy podjąć działania wobec państwa członkowskiego, które jej zdaniem dopuściło się uchybienia. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Francji [40], którego przedmiotem była skarga wniesiona przez Komisję przeciwko Republice Francuskiej na podstawie art. 141 traktatu EWEA, przepisu mającego takie samo brzmienie jak art. 226 WE, Trybunał rozstrzygając w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez rząd francuski, który to rząd zarzucał Komisji spóźnione podjęcie działań, choć od dawna wiedziała o zachowaniu, które wskazała w skardze, orzekł, że skarga w trybie art. 141 traktatu EWEA „nie musi zostać wniesiona we wcześniej określonym terminie, jako że ze względu na charakter i cel tego postępowania wiąże się z nim uprawnienie Komisji do oceny najbardziej odpowiednich dla doprowadzenia do zaprzestania ewentualnego uchybiania, środków i terminów".

66. Zasada ta została potwierdzona w późniejszych wyrokach w odniesieniu do art. 226 WE. W szczególności w sprawie Komisja przeciwko Belgii [41] Komisja zarzucała Królestwu Belgii uchybienie zobowiązaniom wynikającym z szóstej dyrektywy Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145, str. 1, zwanej dalej „szóstą dyrektywą"). Zgodnie z art. 27 ust. 5 tej dyrektywy pozwane państwo członkowskie poinformowało Komisję o spornych przepisach w 1977 r. Komisja przedstawiła swe zastrzeżenia co do zgodności tych przepisów z dyrektywą po raz pierwszy w 1979 r. i wszczęła w 1981 r. postępowanie w sprawie naruszenia w trybie art. 226 WE. Rząd belgijski podniósł przed Trybunałem zarzut niedopuszczalności, wskazując, że spóźniona reakcja Komisji doprowadziła do wyrządzającej szkodę jej interesom sytuacji braku pewności prawa oraz że z braku wskazania w art. 27 ust. 5 szóstej dyrektywy terminu na przedstawienie zastrzeżeń do należycie notyfikowanych przepisów państwa członkowskiego Komisja była zobowiązana do przestrzegania rozsądnego terminu. Pozwany rząd zwrócił się ponadto do Trybunału o zastosowanie w rozpatrywanej sprawie zasady wskazanej w wyroku w sprawie Lorenz [42], odnoszącym się do postępowania w trybie art. 93 ust. 3 traktatu WE (obecnie art. 88 ust. 3WE). Trybunał, po wykluczeniu znaczenia dla sprawy wyroku w sprawie Lorenz jako dotyczącego „procedury stanowiącej w części wyraźne odstępstwo od procedury art. [226 WE]", stwierdził, że artykuł ten ma zastosowanie „bez obowiązku po stronie Komisji przestrzegania określonego terminu" [43].

40 — Wyrok z dnia 14 grudnia 1971 r. w sprawie 7/71, Rec. str. 1003.

41 — Wyrok z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 324/82, Rec. str. 1861.

42 — Wyrok z dnia 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73, Rec. str. 1471.

43 — Wyżej wymieniony w pkt 41 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii.

67. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom [44] rząd niderlandzki zarzucił Komisji szereg opóźnień w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. W szczególności rząd ten wskazał, że pierwsze zarzuty sformułowane przez Komisję w przedmiocie spornych okoliczności sięgały 1984 r., podczas gdy skarga do Trybunału została wniesiona pięć lat później. Zaniedbanie ze strony Komisji spowodowało zdaniem rządu niderlandzkiego naruszenie prawa do obrony oraz wiązało się z konsekwencjami finansowymi, których nie można zaakceptować. Wskazując na przywołany w poprzednim punkcie wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, Trybunał potwierdził, że „postanowienia art. [226 WE] […] muszą być stosowane bez zobowiązania Komisji do przestrzegania określonego terminu" [45].

68. Stwierdziwszy powyższe należy zastanowić się, czy z jednej strony dyskrecjonalny charakter uprawnień nadanych Komisji w art. 226 WE, a z drugiej strony brak ustalonego terminu, w którym instytucja ta zobowiązana jest działać, rzeczywiście stanowią przeszkodę dla stwierdzenia istnienia po stronie Komisji obowiązku przestrzegania rozsądnego terminu również przy wykonywaniu kompetencji przyznanych jej na mocy tego artykułu.

69. Co się tyczy w pierwszej kolejności dyskrecjonalnego charakteru uprawnień Komisji, należy na wstępie wskazać, że stwierdzenie mniejszego lub większego marginesu swobodnego uznania po stronie tej instytucji w ramach postępowań innych niż postępowanie w sprawie uchybienia nie przeszkodziło sądowi wspólnotowemu orzec, że Komisja była w każdym wypadku zobowiązana do działania w rozsądnym terminie, na mocy zasady dobrej administracji [46], ani też stwierdzić, że Komisji nie wolno w nieograniczony sposób opóźniać wykonywania jej uprawnień z naruszeniem zasady pewności prawa [47].

70. Przewidziana w art. 226 WE procedura w sprawie uchybienia ma niewątpliwie szczególny charakter. Ma ona na celu obiektywne stwierdzenie uchybienia po stronie państwa członkowskiego w celu doprowadzenia do zaprzestania tego uchybiania, a nie w celu ustanowienia środków mających charakter sankcji [48]. Ponadto właśnie wobec celów, którym służy, i względów — w tym o charakterze politycznym — które mogą pojawić się na każdym jej etapie, jest to instrument, któremu trzeba przyznać pewną elastyczność.

44 — Wyrok z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie C-96/89, Rec. str. I-2461.

45 — Ibidem, pkt 15.

46 — Zobacz m.in. wyrok Trybunału z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P Guérin automobiles przeciwko Komisji, Rec. str. I-1503, pkt 37, wyrok Sądu z dnia 9 września 1999 r. w sprawie T-127/98 UPS Europe przeciwko Komisji, Rec. str. II-2633, pkt 37, dotyczącej badania skargi na naruszenie zasad konkurencji, wyrok Sądu z dnia 3 czerwca 1999 r. w sprawie T-17/96 TF1 przeciwko Komisji, Rec. str. II-3757 dotyczącej badania skargi na naruszenie zasad przyznawania pomocy państwa.

47 — Zobacz m.in wyroki z dnia 14 lipca 1972 r. w sprawie 52/69 Geigy przeciwko Komisji, Rec. str. 787, pkt 21, i z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, Rec. str. I-7869, pkt 140 i 141, oraz ww. wyrok w sprawach połączonych SCK i FNK przeciwko Komisji, pkt 55.

48 — Odmienną analizę można by ewentualnie przeprowadzić w odniesieniu do postępowania na podstawie art. 228 WE, lecz wykraczałoby to poza ramy niniejszej sprawy.

71. Stwierdzam jednakże, że te względy oraz szeroki zakres swobodnego uznania przyznany Komisji w ramach rzeczonej procedury nie stoją na przeszkodzie możliwości kontroli sposobów wykonywania kompetencji sprawowanych przez tę instytucję na podstawie rzeczonego artykułu, w szczególności — ograniczając się do problematyki będącej przedmiotem niniejszej sprawy — w zakresie ograniczeń czasowych działania Komisji [49].

72. W drugiej kolejności nawet okoliczność, że art. 226 WE nie zamyka przebiegu różnych etapów postępowania w ramach określonych terminów, nie wydaje się stanowić przeszkody dla stwierdzenia istnienia po stronie Komisji zasadniczego obowiązku przestrzegania rozsądnego terminu w wykonywaniu uprawnień nadanych jej na mocy tego artykułu.

73. W tym zakresie należy na wstępie stwierdzić, że uznanie istnienia rzeczonego obowiązku nie przesądza analizowanej w następnej kolejności kwestii konsekwencji związanych z ewentualnym naruszeniem tego obowiązku. Na tym etapie wystarczy stwierdzić, że brak zachowania rozsądnego terminu nie musi prowadzić do takich samych konsekwencji co naruszenie terminu przedawnienia lub terminu zawitego.

74. Należy ponadto zauważyć, że choć art. 226 WE nie przewiduje wyraźnie żadnego terminu na przeprowadzenie postępowania w sprawie naruszenia, orzecznictwo potwierdziło, że Komisja powinna stosować rozsądne kryteria, wyznaczając zainteresowanemu państwu członkowskiemu terminy na przedstawienie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia i zastosowanie się do uzasadnionej opinii, oraz że w odpowiednim przypadku zobowiązana jest pozostawić temu państwu rozsądny czas na przygotowanie jego obrony [50]. Obowiązki te są

49 — W tym zakresie można ponadto przypomnieć, że nie pominięto okoliczności, iż kompetencje przyznane Komisji na podstawie art. 226 WE mają funkcję instrumentalną w stosunku do podstawowej roli strażnika traktatu przyznanej Komisji przez art. 211 WE, a zatem również w sytuacji swobody uznania po stronie Komisji co do wyboru momentu i warunków przeprowadzenia poszczególnych etapów postępowania, nie można wykluczyć, że istnieje co do zasady ciążący na tej ostatniej obowiązek działania. Podobnie zob. opinia rzecznika generalnego A. Trabucchiego w sprawie 2/73 Geddo (zakończonej wyrokiem z dnia 12 lipca 1973 r., Rec. str. 685), a ostatnio opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie C-260/98 Komisja przeciwko Grecji (zakończonej wyrokiem z dnia 12 września 2000 r., Rec. str. I-6537, pkt 72), i w sprawie C-358/97 Komisja przeciwko Irlandii (zakończonej wyrokiem z dnia 12 września 2000 r., Rec. str. I-6301, pkt 83). Ponadto na przestrzeni lat ustanowienie przez Komisję wewnętrznej procedury dochodzenia dotyczącego przypadków naruszeń pozwoliło na zapewnienie większej przejrzystości jej działań. W roku 2001 pod naciskiem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja zobowiązała się opublikować w skonsolidowanej postaci swe wewnętrzne normy procedury mające zastosowanie do stosunków z podmiotem, który przedstawił skargę w ramach postępowania w sprawie uchybienia. Normy te zostały przedstawione w komunikacie Komisji skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącym stosunków z podmiotami, które przedstawiły skargę w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego (Dz.U. 2002 C 166, str. 3). Występuje zatem tendencja do stopniowego odpolitycznienia postępowania w sprawie naruszenia i jego proceduralizacji, przynajmniej wówczas gdy działania Komisji podejmowane są na skutek skargi przedstawionej przez jednostkę. Należy wreszcie stwierdzić, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie kontrolował zasadność względów przedstawionych przez Komisję na uzasadnienie decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie skargi, zob. np. decyzja 995/98/OV.

50 — Wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 293/85 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 305, pkt 14, z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-473/93 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. I-3207, pkt 20, z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-328/96 Komisja przeciwko Austrii, Rec. I-7479, pkt 34 i 51, oraz z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-9989, pkt 64 i 65.

wyraźnie uzasadnione, po pierwsze, celem, któremu służy postępowanie w przedmiocie uchybienia, to jest doprowadzeniem do zaprzestania trwania zarzucanego naruszenia, a po drugie, wymogiem w zakresie skutecznego wykonywania prawa do obrony przez zainteresowane państwo członkowskie. Jak zostanie to omówione, Trybunał zastrzegł sobie uprawnienie do krytyki zbyt długiego czasu trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, w trosce o ochronę prawa do obrony.

75. Należy wreszcie wskazać, że o ile jest prawdą, że sąd wspólnotowy zasadniczo wkluczył możliwość wprowadzenia w drodze orzecznictwa terminów przedawnienia, wychodząc z założenia, że „by termin przedawnienia mógł pełnić swoją funkcję, musi on zostać wcześniej określony" oraz że „określenie tego terminu oraz sposobu jego stosowania należy do właściwości prawodawcy wspólnotowego" [51], brak ustawowego terminu przedawnienia nie stanowił przeszkody dla oparcia się przez Trybunał i Sąd na zasadzie pewności prawa w celu stwierdzenia, że Komisja jest zobowiązana do działania w rozsądnym terminie lub nieodwlekania bez ograniczeń wykonywania swych uprawnień [52].

76. Na podstawie powyższych rozważań stwierdzam, że szczególne cechy procedury przewidzianej w art. 226 WE nie stoją na przeszkodzie stwierdzeniu istnienia po stronie Komisji obowiązku działania zgodnie z zasadą rozsądnego terminu, również w ramach tej procedury.

77. Ponadto należy stwierdzić, że wymóg sprawowania choćby ograniczonej kontroli sposobu wykonywania swobodnego uznania przyznanego Komisji w ramach postępowania w sprawie naruszenia, w szczególności w zakresie określenia granic czasowych wykonania tych uprawnień, wynika — jakkolwiek wraz z towarzyszącym mu potwierdzeniem swobodnego uznania Komisji — z orzecznictwa Trybunału przywołanego w pkt 65–67 powyżej.

78. Zatem tytułem przykładu w ww. w pkt 65 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Francji w odpowiedzi na argument pozwanego rządu francuskiego zarzucającego Komisji spóźnione wszczęcie postępowania w trybie art. 141 traktatu EWEA, w sytuacji gdy wiedziała o zarzucanym uchybieniu od 1965 r., Trybunał po wskazaniu, że Komisja nie była zobowiązana na podstawie tego artykułu do działania w określonym wcześniej terminie, stwierdził jednakże, iż rozpatrywane naruszenie zostało w pełni ujawnione dopiero w 1968 r., to jest w późniejszym okresie, oraz że już w 1969 r. Komisja podjęła określone działania poprzedzające formalne wszczęcie tego postępowania [53].

51 — Zobacz ww. w przypisie 47 wyroki w sprawie Geigy przeciwko Komisji, pkt 21, oraz w sprawach połączonych Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, pkt 139.

52 — Zobacz np. ww. w pkt 42 wyrok w sprawie Lorenz, pkt 4; ww. w pkt 47 wyroki w sprawach Geigy przeciwko Komisji, pkt 21, Falck i Acciaierie di Bolzano przeciwko Komisji, pkt 140, oraz wyroki Sądu: z dnia 13 marca 1990 r. w sprawach połączonych T-34/89 i T-67/89 Costacurta przeciwko Komisji, Rec. str. II-93, pkt 48, i z dnia 10 lutego 1994 r. w sprawie T-107/92 White przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-41 i II-143, pkt 46.

53 — Punkty 7 i 8 wyroku.

79. Możliwość kontroli wykonywania przez Komisję swobody uznania została wyraźnie stwierdzona przez rzecznika generalnego K. Roemera [54], który w opinii wydanej we wspomnianej wyżej sprawie wskazał, że w rozpatrywanym przypadku różne względy doprowadziły Komisję do wstrzymania się z wcześniejszym wszczęciem postępowania w przedmiocie uchybienia oraz stwierdził, że w świetle tych okoliczności należało przyznać, że Komisja „prawidłowo wykonywała swe kompetencje" oraz odrzucić tezę, w świetle której miało miejsce „niezgodne z prawem opóźnienie" wszczęcia postępowania [55].

80. Wymóg uzasadnienia w konkretnym przypadku — i w sposób wykraczający poza stwierdzenia o charakterze ogólnym — terminów działań Komisji, wynika w bardziej wyraźny sposób z ww. w pkt 66 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Belgii oraz ww. w pkt 67 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom.

81. W pierwszej sprawie po odrzuceniu argumentu rządu belgijskiego, zgodnie z którym Komisja była zobowiązana w danym przypadku do przestrzegania rozsądnego terminu, potwierdzając swobodę Komisji w wyborze momentu wszczęcia postępowania w trybie art. 226 WE, Trybunał wskazał, że „czyniąc użytek ze swobody uznania przyznanej jej na mocy art. [226 WE] [Komisja] uznała za konieczne opóźnienie badania zgodności spornych środków belgijskich do czasu wejścia w życie dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich" oraz że działając w ten sposób „Komisja nie wykonywała swobody uznania w sposób sprzeczny z traktatem".

82. W drugim wyroku Trybunał stwierdził, że w zakresie w jakim „Komisja postanowiła zaczekać na wydanie wyroku Trybunału z dnia 15 stycznia 1987 r. w sprawie Krohn oraz na reakcje rządu niderlandzkiego na ten wyrok przed złożeniem niniejszej skargi" nie „wykonywała nadanej jej na mocy art. [226 WE] swobody uznania w sposób sprzeczny z traktatem" [56].

83. Należy wreszcie podkreślić, że gdy chodzi w szczególności o czas trwania etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, Trybunał wskazał, że zbyt długi czas jego trwania może stanowić wadę powodującą niedopuszczalność skargi o stwierdzenie

54 — Po określeniu procedury w sprawie naruszenia przewidzianej w art. 141 traktatu EWEA jako „ostatecznego środka", którym dysponuje Komisja w celu doprowadzenia do zaprzestania przez państwo członkowskie zachowania ocenianego przez nią jako sprzeczne z prawem wspólnotowym, rzecznik generalny K. Roemer wskazuje, że potrzeba zachowania skuteczności tej procedury, jak również wzgląd, że zastosowanie tej procedury podważa prestiż zainteresowanego państwa członkowskiego, niezależnie od obiektywnego charakteru stwierdzenia naruszenia, przemawiają za wykluczeniem jakiegokolwiek automatyzmu i przyznaniem Komisji uprawnień dyskrecjonalnych zarówno w zakresie oceny potrzeby działania przeciwko państwu w trybie postępowania w sprawie naruszenia, jak i w zakresie wyboru momentu podjęcia tych działań.

55 — Tłumaczenie nieoficjalne oryginalnej, niemieckiej wersji opinii. Rzecznik generalny K. Roemer wskazuje w szczególności na wolę udzielenia pierwszeństwa rozwiązaniu wypracowanemu w drodze negocjacji, początkowo ograniczone skutki naruszenia, wymóg niepogłębiania, poprzez wszczęcie postępowania, kryzysu, którego doświadczyła Wspólnota w 1965 r., i wreszcie okoliczność ustanawiania nowych przepisów w rozpatrywanym sektorze.

56 — Punkt 15 wyroku.

uchybienia, precyzując jednakże, iż „taki wniosek można wyciągnąć jedynie w przypadku, gdy zachowanie Komisji utrudniło odparcie jej argumentów [podniesionych przeciwko pozwanemu państwu członkowskiemu], naruszając tym samym prawo do obrony” [57].

84. Należy w tym miejscu wyjaśnić, w zakresie w jakim wynika to z ogółu powyższych rozważań, że przestrzeganie rozsądnego terminu jest konieczne nie tylko jako element zgodności z prawem czasu trwania poprzedzającego wniesienie skargi etapu postępowania przewidzianego w art. 226 WE, lecz również jako przeszkoda dla spóźnionego wykonywania uprawnień nadanych Komisji na mocy tego artykułu. Innymi słowy ciążący na Komisji obowiązek przestrzegania rozsądnego terminu oznacza po pierwsze, że instytucja ta nie może — od chwili gdy dowiedziała się o domniemanym naruszeniu — w nieograniczony sposób opóźniać wykonania uprawnień nadanych jej na mocy art. 226 WE, a po drugie, począwszy od chwili wszczęcia postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w trybie tego artykułu, musi dostosować czas jego trwania do kryteriów dyktowanych rozsądkiem.

85. Jest oczywiste, że ocena rozsądnego charakteru terminu w konkretnej sprawie jest odmienna w zależności od tego, czy ocena taka jest dokonywana w odniesieniu do okresu poprzedzającego wszczęcie postępowania przez wysłanie wezwania do usunięcia uchybienia czy też do czasu trwania tego postępowania.

86. W pierwszym przypadku należy uwzględnić to, że Komisja przystępuje zazwyczaj do nawiązania nieformalnego kontaktu z zainteresowanym państwem członkowskim w celu uzyskania informacji niezbędnych dla wyjaśnienia sytuacji faktycznej i prawnej oraz dokonania wstępnej oceny co do rzeczywistego istnienia i zakresu naruszenia prawa wspólnotowego, a także działań, które należy podjąć w celu doprowadzenia do zaprzestania uchybienia, w tym ewentualnie wszczęcia formalnego postępowania w trybie art. 226 WE. Na tym pierwszym etapie, w odniesieniu do którego należy uwzględnić szeroki zakres swobodnego uznania, którym dysponuje Komisja przy wykonywaniu uprawnień nadanych jej na mocy art. 211 WE i 226 WE, Komisja musi dysponować wystarczającym czasem dla oceny możliwości polubownego rozwiązania sporu i przeprowadzenia, w celu osiągnięcia takiego rozwiązania, niezbędnych negocjacji z zainteresowanym państwem członkowskim. Ponadto Komisji należy umożliwić działanie zgodne z kolejnością priorytetów uwzględniające charakter i powagę naruszeń, jak również związanych z nimi skutków. W świetle tych celów, w ramach oceny rozsądnego charakteru długości tego okresu, uzasadnione jest zastosowanie elastycznych kryteriów.

87. Natomiast w chwili wszczęcia postępowania poprzez wysłanie wezwania do

57 — Zobacz wyroki: z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. str. I-3761, pkt 14, oraz z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-33/04 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. str. I-10629, pkt 76. Podobnie zob. wyrok z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-207/97 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-275, pkt 25.

usunięcia uchybienia Komisja dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi dla oceny zachowania zainteresowanego państwa członkowskiego. Decyzja o zwróceniu się do zainteresowanego państwa członkowskiego z wezwaniem do usunięcia uchybienia wymaga zakwalifikowania przez Komisję tego zachowania jako stanowiącego uchybienie jego zobowiązaniom i uznania za potrzebne, w celu doprowadzenia do jego zaprzestania, zastosowania instrumentu przewidzianego w art. 226 WE. Kryteria, na podstawie których należy dokonać oceny rozsądnego charakteru terminu, w którym podjęto różne środki składające się na postępowanie, aż do ewentualnej decyzji o zwróceniu się do Trybunału, muszą w konsekwencji być surowsze.

88. Stwierdziwszy, że Komisja również w ramach postępowań w sprawie naruszenia jest zobowiązana do przestrzegania rozsądnego terminu rozumianego bądź jako ograniczenie spóźnionego wykonywania nadanych jej w tych ramach uprawnień, bądź jako kryterium służące ocenie zgodności z prawem czasu trwania postępowania, należy zbadać, jakie konsekwencje wynikają z ewentualnego naruszenia tego obowiązku.

c) W przedmiocie konsekwencji braku zachowania rozsądnego terminu w ramach postępowania w trybie art. 226 WE

89. Jako że art. 226 WE przewiduje instrument służący bezpośredniemu stwierdzeniu przez sąd aktualnego naruszenia prawa wspólnotowego, należy moim zdaniem wykluczyć co do zasady, że nieuzasadnione opóźnienie przez Komisję wszczęcia postępowania z chwilą, gdy dowiedziała się ona o domniemanym uchybieniu lub zbyt długi czas trwania wszczętego postępowania, powoduje wygaśnięcie uprawnienia Komisji do zwrócenia się do Trybunału o dokonanie takiego stwierdzenia [58].

90. Jednakże skutek taki nie może zostać a priori wyłączony, gdy spóźniona interwencja Komisji lub zbyt długi czas trwania postępowania miały nieodwracalny wpływ na wykonywanie prawa do obrony przez zainteresowane państwo członkowskie. Wniosek ten wypływa moim zdaniem w sposób logiczny ze stwierdzenia możliwej interferencji terminu interwencji Komisji i wykonywania prawa do obrony oraz z orzecznictwa, które opierając się na tym stwierdzeniu, uznaje niedopuszczalność skargi na podstawie art. 226 WE w sytuacji, gdy zbyt długi czas trwania postępowania miał wpływ na wykonywanie prawa do obrony przez pozwane państwo członkowskie [59]. Gdy wszczęcie nowego postępowania nie pozwala na naprawienie tej wady, Komisja w istocie traci prawo wystąpienia do Trybunału o stwierdzenie uchybienia.

58 — Do odmiennego wniosku można by dojść w zakresie postępowania przewidzianego w art. 228 WE.

59 — Zobacz pkt 83 powyżej.

91. Wykluczenie co do zasady wygaśnięcia uprawnień Komisji z powodu jej spóźnionej interwencji lub zbyt długiego czasu trwania postępowania jest uzasadnione a fortiori, gdy uznać, że etap sądowy postępowania w trybie art. 226 WE opiera się na skardze, której celem jest jedynie uzyskanie orzeczenia deklaratoryjnego.

92. Należy jednakże przypomnieć, że choć Trybunał nie jest uprawniony w ramach tej skargi do nakazania państwu członkowskiemu, które dopuściło się uchybienia, zaprzestania naruszenia, państwo to jest jednakże zobowiązane do wykonania wyroku Trybunału przez podjęcie wszystkich kroków niezbędnych do zaprzestania naruszenia i przywrócenia sytuacji zgodnej z naruszonymi normami prawa wspólnotowego.

93. Nie można wykluczyć, że w konkretnych przypadkach upływ czasu wraz z brakiem działania Komisji może skutkować ograniczeniem uprawnienia tej ostatniej do zapewnienia ustanowienia przez zainteresowane państwo członkowskie środków niezbędnych do zaprzestania uchybienia, zasadniczo jednakże bez uszczerbku dla uprawnienia w zakresie wystąpienia do Trybunału o stwierdzenie uchybienia.

94. Taka sytuacja miała miejsce w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Irlandii [60]. Komisja wszczęła przeciwko Irlandii dwa odrębne postępowania w sprawie naruszenia, których przedmiotem było z jednej strony naruszenie przepisów szóstej dyrektywy w sprawie podatku od wartości dodanej poprzez nieobjęcie tym podatkiem opłat pobieranych za korzystanie z mostów i dróg, a z drugiej strony naruszenie obowiązków wynikających z przepisów dotyczących systemu środków własnych Wspólnoty poprzez nieprzekazanie do dyspozycji Komisji, tytułem środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej, dochodów odpowiadających podatkowi, który powinien był zostać pobrany od wspomnianych opłat, powiększonych o odsetki za zwłokę.

95. Po stwierdzeniu, że brak objęcia podatkiem spornych opłat stanowił naruszenie przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej, Trybunał rozważał konsekwencje przedłużonego braku działania Komisji (ponad siedem lat między doręczeniem uzasadnionej opinii a wniesieniem skargi) dla zakresu obowiązku przekazania przez Irlandię kwot należnych na podstawie przepisów w sprawie środków własnych Wspólnoty. W pkt 71 wyroku Trybunał stwierdził, że „nawet jeśli nie przewidziano terminu przedawnienia dotyczącego odzyskania podatku VAT, ani w szóstej dyrektywie […], ani w przepisach w sprawie środków własnych Wspólnoty, podstawowy wymóg pewności prawa może stać na przeszkodzie temu, by Komisja, w ramach postępowania w przedmiocie uchybienia zmierzającego do przekazania a posteriori środków własnych, mogła w nieograniczony sposób opóźniać decyzję o wszczęciu etapu sądowego postępowania”. Stosując per analogiam art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie

60 — Wyrok z dnia 12 września 2000 r. w sprawie C-358/97, Rec. str. I-6301.

ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 155, str. 9), wyłączający możliwość korekty, po upływie czterech lat budżetowych, sprawozdań przekazywanych przez państwa członkowskie a dotyczących kwoty środków własnych uzyskanych z podatku VAT, Trybunał wykluczył, by Komisja mogła zasadnie wymagać przekazania a posteriori przez Irlandię kwot należnych za rok budżetowy poprzedzający rok 1994.

96. O ile ewentualne naruszenie rozsądnego terminu nie może co do zasady prowadzić do pozbawienia Komisji możliwości ścigania uchybienia, którego dopuściło się państwo członkowskie, i wystąpienia w tym celu do Trybunału, ten ostatni orzekł [61], w szególności w odniesieniu do czasu trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, że zbyt długi czas jego trwania stanowi uchybienie proceduralne, które może prowadzić do niedopuszczalności skargi [62]. Trybunał stwierdził jednakże występowanie takiej możliwości wyłącznie w przypadku, gdy zbyt długi czas trwania postępowania miał wpływ na prawo do obrony pozwanego państwa członkowskiego.

97. Wydaje się właściwe postawienie pytania, czy również niezależnie od ewentualnego naruszenia prawa do obrony zainteresowanego państwa członkowskiego nie należałoby rozważyć niedopuszczalności skargi — w szczególnych przypadkach, gdy Komisja, po upływie terminu wyznaczonego państwu członkowskiemu na zastosowanie się do uzasadnionej opinii nie występuje do Trybunału w rozsądnym terminie — z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy i względów przedstawionych przez Komisję, jak również szerokiej swobody uznania, z której korzysta ona wykonując uprawnienia nadane jej na mocy art. 211 WE i 226 WE.

98. Choć rozwiązanie to może wydawać się zbyt formalistyczne, spełnia moim zdaniem wymóg zagwarantowania przydatności dla ewentualnego wyroku stwierdzającego uchybienie, pozwalając uniknąć sytuacji, w której Trybunał, zobowiązany w świetle utrwalonego orzecznictwa do oceny sytuacji w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii [63], orzekałby odnośnie do sytuacji prawnej i faktycznej, która nie jest już aktualna, gdyż uległa zmianie z upływem czasu.

99. W tym zakresie należy przypomnieć, że celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest nie tylko danie zainteresowanemu państwu członkowskiemu okazji do obrony poprzez przedstawienie odpowiedzi

61 — Zobacz pkt 83 powyżej.

62 — Pozostawiając zatem dostępną możliwość przedstawienia nowej skargi, gdy uchybienie to może zostać naprawione.

63 — Jak wiadomo, w świetle utrwalonego orzecznictwa, orzekając w ramach art. 226 WE, Trybunał nie może uwzględnić zmian, które wystąpiły w czasie między wydaniem uzasadnionionej opinii a wniesieniem skargi, lecz musi się ograniczyć do zbadania sytuacji istniejącej w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

na zarzuty postawione mu przez Komisję, lecz również, jak Trybunał stwierdził to wielokrotnie, zdefiniowanie przedmiotu przyszłego sporu przed sądem wspólnotowym. Prawidłowość postępowania poprzedzającego wniesienie skargi stanowi zatem, używając słów Trybunału, „podstawową gwarancję wymaganą przez traktat nie tylko dla obrony rozpatrywanych praw państw członkowskich, lecz również dla zapewnienia, że ewentualne postępowanie sądowe będzie miało jasno zdefiniowany przedmiot sporu” [64].

100. Gdy w czasie, który dzieli upływ terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii i wniesienie skargi, sytuacja prawna i faktyczna sporu, przedstawiona w uzasadnionej opinii, uległa zmianie, czyniąc zasadniczo nieprzydatnym rozstrzygnięcie Trybunału nieuwzględniające tych zmian, można postawić pytanie, czy Trybunał, w świetle zmienionych okoliczności i ewentualnego nieuzasadnionego braku działania Komisji wykraczającego poza rozsądny termin, nie mógłby stwierdzić niedopuszczalności skargi.

101. W takiej sytuacji na Komisji spoczywałby ciężar wydania nowej uzasadnionej opinii, po czym mogłaby ona ponownie wystąpić do Trybunału. Ten ciężar może okazać się odpowiedni w świetle celu polegającego na zagwarantowaniu prawidłowego rozpoczęcia etapu sądowego postępowania na podstawie art. 226 WE i zapewnieniu aktualności i przydatności ewentualnego przyszłego wyroku Trybunału w przedmiocie stwierdzenia uchybienia.

102. Stwierdzam w tym zakresie, że Trybunał wykazał już swą przychylność dla tego rozwiązania. W ww. w pkt 64 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Francji z dnia 9 grudnia 2004 r. Komisja pozwała Francję w ramach skargi w trybie art. 226 WE wniesionej w dwa lata i sześć miesięcy po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. W tym czasie Francja ustanowiła pewną liczbę „istotnych środków w rozpatrywanym sektorze” [65]. Dyskusja stron przed Trybunałem była zasadniczo skoncentrowana na zakresie tych środków i ich przydatności dla wykonania dyrektywy, której nieprawidłową transpozycję zarzucono rządowi francuskiemu. Po stwierdzeniu, że w świetle utrwalonego orzecznictwa dyskusja taka bezsprzecznie nie mogła zostać uwzględniona w ramach postępowania sądowego, Trybunał wskazał, że „[w] sytuacji gdy właściwe przepisy krajowe zmieniły się w sposób fundamentalny pomiędzy chwilą upływu terminu wyznaczonego do zastosowania się do uzasadnionej opinii a złożeniem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zmiana ta może pozbawić wyrok, który ma być wydany przez Trybunał, znacznej części jego użytecz-

64 — Zobacz postanowienie z dnia 11 lipca 1995 r. w sprawie C-266/94 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-1975, pkt 17, i wyroki z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-392/99 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-3373, pkt 133, i z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji w sprawie C-177/03, Zb.Orz. str. I-1167, pkt 20.

65 — Punkt 18 wyroku.

ności. W takiej sytuacji korzystniej byłoby, gdyby Komisja nie sporządzała skargi, lecz wydała nową uzasadnioną opinię, precyzującą zarzuty, które pragnie podtrzymać w związku ze zmienionymi okolicznościami" [66]. Trybunał stwierdził jednakże, iż okoliczności rozpatrywanej sprawy nie uzasadniały stwierdzenia niedopuszczalności skargi [67].

103. Należy ponadto stwierdzić, że obowiązek zwrócenia się do Trybunału, w rozsądnym terminie od daty upływu terminu wyznaczonego państwu członkowskiemu na zastosowanie się do uzasadnionej opinii, który pod sankcją niedopuszczalności skargi ciążyłby na Komisji, gdy uzna ona za niezbędne wszczęcie sądowego etapu postępowania, nie miałby żadnego wpływu na uprawnienia dyskrecjonalne przyznane Komisji na mocy art. 226 WE, lecz stanowiłby jedynie przesłankę prawidłowego wykonywania tych uprawnień.

104. W tych sytuacjach Komisja byłaby zobowiązana, gdy uzna to za niezbędne, do wszczęcia nowego postępowania lub przynajmniej wydania nowej uzasadnionej opinii. W momencie podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, Komisja będzie zobowiązana do ponownej oceny potrzeby działania i ewentualnie przeformułowania zarzutów uprzednio przedstawionych zainteresowanemu państwu członkowskiemu celem uwzględnienia zmienionych okoliczności.

105. Przejdę teraz do oceny zarzutów przedstawionych przez rząd niderlandzki w niniejszej sprawie.

d) W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności, opartego na przywoływanym opóźnieniu w podjęciu działań przez Komisję

106. W przedmiocie pierwszego zarzutu, dotyczącego spóźnionego charakteru działania Komisji, z powyższych rozważań wynika, że nawet gdyby zarzut taki był zasadny, w okolicznościach niniejszej sprawy nie mógłby on mieć wpływu na uprawnienie Komisji do zwrócenia się do Trybunału o stwierdzenie istnienia zarzucanego uchybienia — wbrew twierdzeniom rządu niderlandzkiego.

107. W niniejszej sprawie pozbawienie Komisji możliwości działania zmierzającego do uzyskania stwierdzenia istnienia zarzucanego Królestwu Niderlandów uchybienia zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotę a państwa członkowskie w zakresie

66 — Punkt 21 wyroku.
67 — Punkt 22 wyroku.

zawierania i wykonywania umów międzynarodowych w dziedzinie transportu lotniczego, określonego przez Trybunał w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r., pozwoliłoby wyłącznie Królestwu Niderlandów na utrzymanie w mocy zobowiązań międzynarodowych z naruszeniem tego podziału, stawiając bezzasadnie rzeczone państwo członkowskie w uprzywilejowanej sytuacji względem innych państw członkowskich, z naruszeniem jednolitego zastosowania zasad określonych przez Trybunał w przywołanych wyrokach.

108. Jak wskazano powyżej, skutek w postaci wygaśnięcia uprawnień Komisji mógłby powstać w razie stwierdzenia, że opóźnienie — zakładając, że byłoby nieuzasadnione — w zakresie wszczęcia postępowania w trybie art. 226 WE, miało nieodwracalny wpływ na możliwość obrony pozwanego państwa członkowskiego w tym postępowaniu. Jednakże w niniejszej sprawie Królestwo Niderlandów nie podniosło wyraźnie zarzutu naruszenia prawa do obrony, i nawet gdyby z argumentacji przedstawionej przez to państwo można było wywieść taki zarzut, nie przedstawiono dowodów takiego naruszenia.

109. Co do tego, czy ewentualne stwierdzenie nieuzasadnionego opóźnienia po stronie Komisji we wszczęciu postępowania w trybie art. 226 WE mogłoby, w razie uwzględnienia skargi, wpływać na zakres obowiązku wynikającego dla Królestwa Niderlandów z konieczności zastosowania się do wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie [68], należy przede wszystkim stwierdzić, że obowiązek taki polegałby na uchyleniu w przyszłości spornych zobowiązań międzynarodowych. Tymczasem w świetle charakteru tego obowiązku nie można stwierdzić, że upływ czasu, który miał skutek w postaci zmiany jego zakresu.

110. Królestwo Niderlandów podnosi ponadto, że wobec kompetencji zewnętrznej Wspólnoty w dziedzinie transportu lotniczego, uznanej przez Trybunał w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r., oraz w świetle zmian prawnych, które miały miejsce w następstwie tych wyroków, nie mogą one już rozpocząć negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki w celu modyfikacji klauzul spornej umowy, które Trybunał mógłby uznać za bezprawne. Wynika z tego zdaniem tego państwa członkowskiego, że opóźnienie, z którym Komisja działała wobec niego, uniemożliwiło mu zastosowanie się do ewentualnego rozstrzygnięcia uwzględniającego skargę.

111. Nie można zgodzić się z tym argumentem. Jak podkreśliła bowiem Komisja, sporna umowa przewiduje możliwość zastosowania przez jej strony mechanizmu wypowiedzenia tej umowy. Królestwo Niderlandów dysponuje zatem, wbrew swym twierdzeniom, instrumentem prawnym,

68 — Zobacz rozważania dotyczące ww. w pkt 94 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Irlandii.

który pozwoliłby mu w razie potrzeby na zastosowanie się do niekorzystnego dla nich wyroku Trybunału.

112. Co się tyczy argumentu Królestwa Niderlandów popieranego przez będący interwenientem rząd francuski, w świetle którego to argumentu, wypowiedzenie spornej umowy spowodowałoby powstanie luki prawnej w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi w dziedzinie transportu lotniczego, ze szkodą dla krajowych podmiotów gospodarczych w tym sektorze, wystarczy stwierdzić, że na analogiczne negatywne skutki są narażeni, w następstwie wyroków Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., również przewoźnicy lotniczy państw członkowskich, w stosunku do których Komisja podjęła działania dziewięć lat wcześniej. W tym zakresie wydaje się, że upływ czasu był bardziej sprzyjający dla niderlandzkich przewoźników lotniczych niż dla nich niekorzystny.

113. Należy przy okazji stwierdzić, że argumentacja przedstawiona w tym zakresie zarówno przez Królestwo Niderlandów, jak i przez rząd francuski, zmierza ostatecznie do podniesienia, zasadniczej z punktu widzenia interesów związanych ze sprawą przewoźników wspólnotowych, kwestii środków, które państwa członkowskie odpowiedzialne za naruszenia prawa wspólnotowego stwierdzone przez Trybunał w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r. — oraz ewentualnie Królestwo Niderlandów w razie przegrania niniejszej sprawy — muszą podjąć w celu wykonania zasad wskazanych w tych wyrokach. W tym zakresie łatwo jest zrozumieć, że rozwiązanie zaproponowane przez Komisję w pismach z dnia 25 listopada 2002 r., 30 lipca 2004 r. i 10 marca 2005 r., wskazujące jako jedyny sposób postępowania wypowiedzenie umów zawierających bezprawne klauzule — jako że renegocjacja tych klauzul na poziomie krajowym musi zostać wyłączona ze względu na wyłączną kompetencję zewnętrzną Wspólnoty — napotyka na jednogłośny sprzeciw zainteresowanych państw członkowskich. W istocie luka prawna powstała w wyniku zastosowania tego rozwiązania, która wbrew twierdzeniom Komisji nie mogłaby zostać zapełniona, choćby tymczasowo, przez zastosowanie zasady kurtuazji, grozi poważnymi reperkusjami gospodarczymi dla zainteresowanych przewoźników wspólnotowych, zarówno w postaci utraty praw przewozowych na trasach lotniczych ze Stanów Zjednoczonych Ameryki i przez nie lub niepewności co do utrzymania tych praw w czasie, jak również w postaci — na co wskazują rządy niderlandzki i francuski — zagrożenia aliansów istniejących między przewoźnikami wspólnotowymi i amerykańskimi (alians KLM/NorthWest i Skyteam).

114. Jednakże, jak wskazano powyżej [69], w przypadku orzekania w przedmiocie skargi wniesionej w trybie art. 226 WE do Trybunału nie należy określanie sposobów zastosowania się przez zainteresowane państwo członkowskie do wyroku stwierdzają-

69 — Zobacz pkt 92 powyżej.

cego, że dopuściło się ono uchybienia [70], choć Trybunał może wyjaśnić zakres tego obowiązku [71]. Wynika z tego, że w niniejszej sprawie [72] — wobec okoliczności, że w razie uwzględnienia skargi pozwane państwo członkowskie nie stanęłoby wobec faktycznej lub prawnej niemożliwości zastosowania się do wyroku Trybunału — na podstawie zasady lojalnej i wzajemnej współpracy rządzącej stosunkami między instytucjami wspólnotowymi i państwami członkowskimi to do rzeczonego państwa członkowskiego i Komisji należy znalezienie rozwiązania dla problemów, które mogą powstać przy wykonaniu ewentualnego wyroku uwzględniającego niniejszą skargę [73].

e) W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności, opartego na zbyt długim, zdaniem rządu niderlandzkiego, czasie trwania postępowania w sprawie naruszenia

115. Co się tyczy czasu trwania postępowania, Królestwo Niderlandów zarzuca Komisji opóźnienie wyłącznie w zakresie czasu, który upłynął między wydaniem uzasadnionej opinii a wniesieniem skargi.

116. Uzasadniona opinia została wydana w październiku 2000 r., a skarga została wniesiona w grudniu 2004 r. Okres, który należy uwzględnić dla celów tej analizy, wynosi prawie cztery lata.

117. Z orzecznictwa wynika, że ocena, czy czas trwania postępowania administracyjnego ma rozsądny charakter, powinna być dokonywana w oparciu o okoliczności właściwe każdej sprawie, a zwłaszcza przy uwzględnieniu kontekstu sprawy, różnych etapów procedury, przez które Komisja przeszła, zachowania stron w jej toku, stopnia złożoności sprawy oraz jej znaczenia dla zainteresowanych podmiotów [74].

118. Moim zdaniem w niniejszej sprawie nie można czynić Komisji zarzutu z okoliczności, że oczekiwała na rozstrzygnięcie Trybunału w przedmiocie skarg wniesionych w 1998 r. i mających zasadniczo ten sam przedmiot co skarga wniesiona w niniejszej sprawie.

70 — Ewentualne rozbieżności opinii między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim w przedmiocie środków niezbędnych dla prawidłowego wykonania wyroku Trybunału mogą ewentualnie zostać uwzględnione w ramach skargi w trybie art. 228 WE.

71 — Zobacz ww. w pkt 94 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii.

72 — Okoliczności niniejszej sprawy są odmienne od okoliczności będących przedmiotem wyroku Trybunału z dnia 14 września 1999 r. w sprawie C-170/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. I-5493, i z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-62/98 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. I-5171, w których Komisja zarzucała państwom członkowskim w swych skargach brak wypowiedzenia umowy, zwracając się do Trybunału z pytaniem dotyczącym istnienia takiego obowiązku po stronie pozwanych państw członkowskich.

73 — W razie gdyby Trybunał zdecydował sie zająć stanowisko w tym zakresie, wydaje mi się jednakowoż racjonalne stwierdzenie, że gdy, jak w niniejszej sprawie, w razie uwzględnienia skargi sprzeczność z przepisami prawa wspólnotowego dotyczy wyłącznie niektórych klauzul umowy międzynarodowej, wypowiedzenie tej umowy jest niezbędne wyłącznie w sytuacji, gdy nie można doprowadzić do uchylenia lub modyfikacji tych klauzul. W niniejszej sprawie Komisja powinna zatem upoważnić pozwane państwo członkowskie do renegocjacji spornych klauzul w celu doprowadzenia ich do zgodności z istotnymi przepisami wspólnotowymi, i wyłącznie gdy osiągnięcie takiego rezultatu jest niemożliwe, można żądać wypowiedzenia umowy.

74 — Zobacz ww. w pkt 58 wyrok w sprawach połączonych SCK i FNK przeciwko Komisji, pkt 57, i analogicznie, odnośnie do czasu trwania postępowania sądowego, wyrok z dnia 17 grudnia 1998 r. w sprawie C-185/95 P Baustahlgewebe przeciwko Komisji, Rec. str. I-8417, pkt 29.

119. Jednakże Komisja czekała jeszcze dwa lata po ogłoszeniu wyroków z dnia 5 listopada 2002 r. z wniesieniem skargi w niniejszej sprawie. Należy zatem ocenić, czy okres ten można uznać za zbyt długi w świetle istotnych okoliczności sprawy.

120. W tym zakresie należy na wstępie stwierdzić, że skargi wniesione przez Komisję w 1998 r., których wynik nie był w żadnym razie oczywisty, co ilustruje ponadto okoliczność, że zostały jedynie częściowo uwzględnione przez Trybunał, podnoszą po raz pierwszy kwestię podziału kompetencji zewnętrznych między Wspólnotę i państwa członkowskie w dziedzinie transportu lotniczego. Ponadto, jak wskazałem powyżej, wyroki z dnia 5 listopada 2002 r. podnosiły delikatną kwestię środków, które należy podjąć w celu wypełnienia ewentualnej luki prawnej powstałej przez uchylenie zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez zainteresowane państwa członkowskie z naruszeniem wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty.

121. Tak więc w następstwie ogłoszenia rzeczonych wyroków w ramach Rady wywiązała się debata w przedmiocie sposobu zapewnienia prawidłowego zastosowania zasad wskazanych przez Trybunał, debata, która jak przypomniano, doprowadziła do wydania, w czasie sesji Rady w dniach 5–6 czerwca 2003 r., pakietu normatywnego mającego na celu między innymi udzielenie Komisji pełnomocnictwa w zakresie negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki umowy międzynarodowej w dziedzinie trasportu lotniczego.

122. Należy następnie przypomnieć, że dwa tygodnie po ogłoszeniu wyroków z dnia 5 listopada 2002 r. Komisja wydała wspomniany komunikat z dnia 19 listopada 2002 r., w którym przedstawiła swe stanowisko w przedmiocie konsekwencji wynikających z tych wyroków dla umów, które nie były w nich bezpośrednio wskazane, oraz że w dniu 25 listopada 2002 r. przesłała ona Królestwu Niderlandów pismo, w którym zwróciła się do niego z żądaniem wypowiedzenia spornej umowy.

123. W tych okolicznościach nie można moim zdaniem zarzucać Komisji, że czekała z wniesieniem skargi będącej przedmiotem niniejszego sporu na wynik debaty politycznej powstałej w następstwie ogłoszenia wyroków z dnia 5 listopada 2002 r. ani że dała Królestwu Niderlandów wystarczającą ilość czasu na zastosowanie się do rzeczonych wyroków, w szczególności jeśli uwzględnić, że zdaniem Komisji musiało się z tym wiązać wypowiedzenie zobowiązań podjętych przez to państwo członkowskie wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki; środek, który jak zresztą podkreślił to sam rząd niderlandzki, miałby istotne reperkusje dla stosunków między dwoma państwami w sektorze transportu lotniczego, w szczególności dla interesów niderlandzkich przewoźników lotniczych.

124. W świetle powyższych rozważań nie można zarzucać Komisji, że oczekując cztery lata od wydania uzasadnionej opinii do wniesienia skargi będącej przedmiotem niniejszej skragi, przekroczyła rozsądny termin.

B — *Co do istoty sprawy*

1. W przedmiocie naruszenia wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty

125. Zatem zarzut podniesiony w tym zakresie przez Królestwo Niderlandów musi w mojej opinii zostać oddalony jako bezzasadny.

127. Jak wspomniano w pkt 25 powyżej, w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r. Trybunał stwierdził, że na mocy art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 2409/92 oraz art. 1 i 7 rozporządzenia nr 2299/89 Wspólnota nabyła wyłączną kompetencję w zakresie zaciągania wobec państw trzecich zobowiązań międzynarodowych w zakresie, po pierwsze, swobody taryfowej przewoźników niewspólnotowych w odniesieniu do wewnątrzwspólnotowych połączeń lotniczych, a po drugie, KSR oferowanych lub wykorzystywanych na terytorium Wspólnoty.

3. Wnioski w przedmiocie dopuszczalności

128. Zdaniem Trybunału z chwilą wejścia w życie tych aktów prawnych państwa członkowskie nie mogły już podejmować ani utrzymywać w mocy takich zobowiązań międzynarodowych, pomimo renegocjacji spornych umów.

126. W świetle powyższych rozważań stwierdzam, że należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez rząd niderlandzki i stwierdzić, że skarga jest dopuszczalna.

129. W niniejszej sprawie Komisja zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że zobowiązania międzynarodowe Królestwa Niderlandów wobec Stanów Zjednoczonych dotyczące taryf praktykowanych przez

przewoźników amerykańskich w odniesieniu do wewnątrzwspólnotowych połączeń lotniczych oraz KSR oferowanych lub wykorzystywanych na terytorium tego państwa członkowskiego zostały podjęte z naruszeniem wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty.

130. Należy zatem sprawdzić, czy dokonując wymiany not w 1992 r. ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Królestwo Niderlandów naruszyło wyłączną kompetencję Wspólnoty w dziedzinie swobody taryfowej przewoźników lotniczych z państw trzecich w odniesieniu do wewnątrzwspólnotowych połączeń lotniczych i KSR oferowanych lub wykorzystywanych na terytorium wspólnotowym, jak zostało to stwierdzone w wyrokach Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r.

a) W przedmiocie istnienia nowej umowy

131. Komisja twierdzi, że modyfikacje dokonane w tekście umowy z 1957 r. przez wymianę not z roku 1992 r. w radykalny sposób zmieniły jej charakter, zmieniając ją w umowę typu „open sky". Innymi słowy zdaniem Komisji wymiana not z 1992 r. doprowadziła do powstania nowej umowy, zastępującej umowę z 1957 r.

132. Rząd niderlandzki odpowiada, że już przed zmianami wprowadzonymi poprzez wymianę not z 1992 r. umowa z 1957 r. zawierała pewne zasadnicze elementy umowy typu „open sky" oraz że zmiany wprowadzone w 1992 r. stanowiły ostatni etap procesu liberalizacji transportu lotniczego między tymi dwoma państwami, rozpoczętego zmianami umowy z 1957 r. dokonanymi w 1978 i 1991 r. Wymiana not z 1992 r. miała w szczególności na celu zapewnienie pełnego dostępu przewoźników niderlandzkich do rynku Stanów Zjednoczonych, eliminując w ten sposób brak równowagi na korzyść przewoźników amerykańskich wprowadzony poprzednimi zmianami umowy z 1957 r. Zdaniem rządu niderlandzkiego umowa ta pozostaje w mocy i jest objęta art. 307 akapit pierwszy WE, w świetle którego „[p]ostanowienia […] traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony, a jednym lub większą liczbą państw trzecich z drugiej strony".

133. Pomimo ograniczonych wskazówek przedstawionych w tym zakresie przez strony, z akt sprawy wydaje się w sposób wystarczająco jasny wynikać, że przepisy dotyczące KSR zostały wprowadzone w roku 1991 [75] i nie zostały następnie zmienione w ramach wymiany not w 1992 r.

75 — Zobacz załącznik C do memorandum z konsultacji z dnia 15 listopada 1991 r. załączony do skargi.

134. Podobnie przepisy dotyczące taryf, które wprowadzają swobodę taryfową przewoźników obu umawiających się stron oraz system podwójnej odmowy, były negocjowane w 1991 r. [76], podczas gdy żaden przepis w tym zakresie nie pojawia się w wymianie not z 1992 r.

135. Ponadto w pkt 29 skargi sama Komisja przyznaje, że negocjacje z 1992 r., choć zmodyfikowały w sposób radykalny umowę z 1957 r. (w uprzednio zmienionym brzmieniu), pozostawiły w niezmienionej postaci przepisy dotyczące taryf i KSR [77].

136. W tych okolicznościach — jako że nie wydaje się, by można było przychylić się do tezy Komisji, w świetle której zmiany wprowadzone do umowy z 1957 r. w drodze negocjacji przeprowadzonych w 1992 r. doprowadziły do powstania nowej umowy, gdyż teza ta jest sprzeczna z wolą wyrażoną przez umawiające się strony, zgodnie z którą nie miały one zamiaru zastąpić wcześniejszej umowy, lecz jedynie zmodyfikować pewne, aczkolwiek istotne, postanowienia — wydaje się zasadne postawienie pytania, czy, poza argumentem obrony opartym na art. 307 WE, występuje podnoszone przez Komisję konkretne naruszenie wyłącznej kompetencji Wspólnoty w zakresie klauzul w dziedzinie taryf, z chwilą gdy kompetencja ta, oparta na przepisach rozporządzenia nr 2409/92, powstała po wprowadzeniu tych klauzul do spornych umów, co jak wskazano powyżej, miało miejsce w 1991 r.

137. Stwierdzając powyższe nie uważam, by konieczna była dalsza analiza tego punktu, jako że stanowisko, które zajął Trybunał w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r., pozwala na pominięcie przeszkody, którą stanowi okoliczność, że niektóre ze spornych zobowiązań międzynarodowych zostały podjęte w dacie poprzedzającej powstanie kompetencji zewnętrznej Wspólnoty, której naruszenie jest Królestwu Niderlandów zarzucane.

138. Należy przypomnieć w tym zakresie, że w rzeczonych wyrokach Trybunał stwierdził, że ocena dotycząca zasadności żądania przedstawionego tytułem głównym przez Komisję nie wymaga zajęcia stanowiska w tej, spornej między stronami, kwestii, czy zmiany spowodowały przekształcenie wcześniejszych umów w nowe umowy.

76 — Zobacz załącznik D do memorandum z konsultacji z dnia 15 listopada 1991 r.

77 — W tym zakresie niniejsze okoliczności są podobne w wielu aspektach do okoliczności analizowanych przez Trybunał w ww. sprawie C-471/98 Komisja przeciwko Belgii. Również w tamtym przypadku pierwotna umowa z 1946 r. zawarta między Królestwem Belgii a Stanami Zjednoczonymi Ameryki została kilkukrotnie zmieniona w celu doprowadzenia do stopniowej liberalizacji ruchu lotniczego między tymi dwoma państwami. W tym kontekście nowa umowa została zawarta w 1980 r. W szczególności, ze znaczeniem dla niniejszej sprawy, przepisy w zakresie swobody taryfowej przewoźników amerykańskich w odniesieniu do połączeń wewnątrzwspólnotowych i KSR zostały wprowadzone przed umowami z 1994 r. zaskarżonymi przez Komisję. Zobacz pkt 23–27 wyroku w sprawie C-471/98.

139. W istocie zdaniem Trybunału sporne zmiany doprowadziły do całkowitej liberalizacji transportu lotniczego między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a zainteresowanymi państwami członkowskimi, zapewniając swobodny dostęp do wszystkich istniejących połączeń między punktami znajdującymi się w tych dwóch państwach, bez ograniczeń w zakresie zdolności i częstotliwości, bez restrykcji w zakresie punktów pośrednich i punktów znajdujących się przed i poza („behind, between and beyond rights"), ze wszystkimi wymaganymi zmianami statków powietrznych („change of gauge").

140. Wynika z tego, że rozpatrywane zmiany stworzyły ramy ściślejszej współpracy między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a zainteresowanymi państwami członkowskimi, z których wynikały nowe i ważne zobowiązania międzynarodowe dla tych ostatnich.

141. Ponadto Trybunał stwierdził, że zmiany takie świadczyły o renegocjacji wcześniejszych umów w całości. Zdaniem Trybunału wynikało z tego, że nawet jeśli pewne postanowienia tych umów nie zostały formalnie zmienione lub dokonano w nich marginalnych zmian o charakterze redakcyjnym, zobowiązania wynikające z tych postanowień musiały niewątpliwie zostać uznane za potwierdzone w ramach tych renegocjacji. Przypominając wyroki z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawach Komisja przeciwko Portugalii [78], Trybunał wskazał, że „w takiej sytuacji państwa członkowskie nie mogą nie tylko zawierać nowych zobowiązań międzynarodowych, lecz również utrzymywać w mocy takich zobowiązań, jeśli naruszają one prawo wspólnotowe" [79].

142. Trybunał stwierdził wreszcie, że sporne zmiany dokonane we wcześniejszych umowach, w świetle ich kompleksowej oceny, miały wpływ na zakres tych postanowień, które nie zostały formalnie zmienione lub zostały zmienione w ograniczony sposób.

143. Trybunał doszedł do wniosku, że wszystkie umowy międzynarodowe objęte żądaniem głównym Komisji należało ocenić w świetle przepisów prawa wspólnotowego przywołanych przez tę ostatnią na poparcie tego żądania [80].

144. Nie uważam, by akta niniejszej sprawy obejmowały elementy niepozwalające na zastosowanie do niej opisanego powyżej podejścia, gdyż elementy wspomniane

78 — Sprawa C-62/98, Rec. str. I-5171, i sprawa C-84/98, Rec. str. I-5215.

79 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie C-471/98 Komisja przeciwko Belgii, pkt 50.

80 — Zobacz ww. wyrok w sprawie C-471/98 Komisja przeciwko Belgii, pkt 44–53.

w pkt 139 powyżej występują również w tej sprawie.

145. Należy wreszcie stwierdzić, że podejście to czyni bezskutecznym argument rządu niderlandzkiego oparty na art. 307 akapit pierwszy WE [81].

b) W przedmiocie tego, czy wymiana not z 1992 r. poprzedzała wejście w życie rozporządzenia nr 2409/92

146. W porównaniu z okolicznościami rozpatrywanymi przez Trybunał w sprawach, w których wydano wyroki z dnia 5 listopada 2002 r., w niniejszej sprawie występuje odmienny i dodatkowy problem.

147. W istocie zarówno negocjacje pomiędzy Królestwem Niderlandów i Stanami Zjednoczonymi Ameryki przeprowadzone w Waszyngtonie w dniach 1–4 września 1992 r., jak i wymiana not z dnia 14 października 1992 r., która sformalizowała rezultaty tych negocjacji, miały miejsce przed wejściem w życie w dniu 1 stycznia 1993 r. rozporządzenia nr 2409/92, choć po jego ustanowieniu w dniu 23 lipca 1992 r.

148. W oparciu o tę okoliczność rząd niderlandzki, popierany przez rząd francuski będący interwenienem w sprawie, twierdzi, że nie można mu zarzucić żadnego naruszenia kompetencji zewnętrznej Wspólnoty, w zakresie w jakim kompetencja ta powstała dopiero z wejściem w życie wewnętrznych przepisów wspólnotowych, co w niniejszej sprawie nastąpiło po przyjęciu spornych zobowiązań międzynarodowych.

149. Komisja odpowiada odsyłając do ww. w pkt 50 wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie, w którym Trybunał wyjaśnił, że o ile państwa członkowskie nie są zobowiązane do ustanowienia środków przewidzianych w dyrektywie wspólnotowej przed upływem terminu na dokonanie jej transpozycji, to z art. 10 akapit drugi WE w związku z art. 249 akapit trzeci WE wynika, że w okresie tym muszą one powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogą poważnie zagrozić rezultatowi przewidzianemu w tej dyrektywie [82]. Zdaniem Komisji zasada sformułowana przez Trybunał w wyroku Inter-

81 — Ponadto należy w tym zakresie wskazać, że ochrona przyznana w art. 307 akapit pierwszy WE umowom międzynarodowym zawartym przez państwa członkowskie przed wejściem w życie traktatu nie rozciąga się na zmiany tych umów dokonane po wejściu w życie traktatu. Zobacz podobnie ww. wyrok z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-476/98 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 69.

82 — Punkt 45 wyroku.

Environnement Wallonie ma zastosowanie per analogiam do niniejszej sprawy, w której sporna umowa była negocjowana i została zawarta po ustanowieniu rozporządzenia nr 2409/92 i w okresie poprzedzającym jego wejście w życie.

150. Nie uważam za niezbędne w niniejszej sprawie rozstrzygania co do zasadności argumentacji przedstawionej przez Komisję, a w konsekwencji i jej dopuszczalności, zakwestionowanej zarówno przez rząd pozwany, jak i przez rząd wnoszący interwencję. Dla celów rozwiązania niniejszego sporu nie wydaje mi się również przydatne badanie w bardziej ogólny sposób zagadnienia, czy państwo członkowskie może, nie naruszając zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 10 WE, zawrzeć umowy międzynarodowe z naruszeniem wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty, uzyskanej przez ustanowienie wspólnego rozporządzenia wewnętrznego, choć rozporządzenie to, które nie weszło jeszcze w życie, nie wiąże formalnie państw członkowskich.

151. W istocie w swej replice Komisja, przy braku przeciwnych argumentów ze strony rządu niderlandzkiego, stwierdza, że wymiana not z dnia 14 października 1992 r. została ratyfikowana przez parlament niderlandzki w dniu 26 kwietnia 1993 r., to jest po wejściu w życie w dniu 1 stycznia 1993 r. rozporządzenia nr 2409/92.

152. Rząd niderlandzki odpowiada w tym zakresie, że data ratyfikacji wymiany not jest bez znaczenia dla niniejszej sprawy, gdyż ta wymiana not podlegała stosowaniu już od dnia 14 października 1992 r.

153. Należy przypomnieć, że gdy umowa międzynarodowa, choćby zawarta w uproszczonej formie, jak w przypadku wymiany not wyraźnie przewidzianej w art. 13 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów [83], podlega ratyfikacji przez jedną lub więcej stron, chwila powstania ostatecznej więzi jest określona przez wzajemną notyfikację (lub notyfikację jedynie przez umawiające się państwa, które są do tego zobowiązane) dokonanej ratyfikacji (lub przez wymianę dokumentów ratyfikacyjnych). Jako że osiągnięcie porozumienia w zakresie ostatecznej woli umawiających się stron wyznacza początkowy termin obowiązywania porozumienia, to jest jego wejścia w życie, gdy konieczna jest uprzednia ratyfikacja umowy przez jedną lub więcej umawiających się stron, wejście w życie tej umowy jest w konsekwencji uzależnione od notyfikowania pozostałym stronom dokonanej ratyfikacji.

154. Artykuł 25 konwencji wiedeńskiej przewiduje jednakże możliwości tymczasowego stosowania umowy przez umawiające się strony. W szczególności artykuł ten stanowi, że „[t]raktat lub część traktatu stosuje się

83 — Ustanowionej w dniu 23 maja 1969 r.

tymczasowo przed jego wejściem w życie, jeżeli: a) sam traktat tak postanawia lub b) państwa negocjujące w jakikolwiek inny sposób tak uzgodniły".

155. Z akt sprawy wynika, że sporna umowa była tymczasowo stosowana od daty wymiany not w dniu 14 października 1992 r., w oczekiwaniu na dopełnienie przez Królestwo Niderlandów formalności niezbędnych do ratyfikacji tej umowy. Ostatni akapit noty wysłanej w dniu 14 października 1992 r. przez niderlandzkiego ministra spraw zagranicznych do ambasady Stanów Zjednoczonych Ameryki w Hadze, którego tekst został przedstawiony w postaci wyciągu z *Tractatenblad* załączonego przez pozwany rząd do dupliki, sformułowano w następujący sposób:

„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. Z kolei ostatni akapit noty zawierającej odpowiedź przesłaną w dniu 14 października 1992 r. przez ambasadę Stanów Zjednoczonych Ameryki w Hadze do niderlandzkiego ministra spraw zagranicznych ma następujące brzmienie:

„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. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że dopracowywanie spornej umowy, to jest osiągnięcie porozumienia w zakresie ostatecznej woli dwóch umawiających się stron, z konsekwencją w postaci wejścia umowy w życie, nastąpiło dopiero poprzez wymianę not dyplomatycznych po ratyfikacji umowy przez parlament niderlandzki w dniu 26 kwietnia 1993 r., a zatem z datą niewątpliwie późniejszą od wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1993 r. rozporządzenia nr 2409/92.

158. Wynika z tego, że w dacie, w której Królestwo Niderlandów ostatecznie

podejmowało sporne zobowiązania, wynikające z wymiany not z dnia 14 października 1992 r., przepisy rozporządzenia nr 2409/92, które w świetle wyroków z dnia 5 listopada 2002 r. przesądzały o powstaniu wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty w dziedzinie swobody taryfowej przewoźników lotniczych z państw trzecich w odniesieniu wewnątrzwspólnotowych połączeń lotniczych, weszły już w życie.

159. Argument rządu niderlandzkiego, w świetle którego wyłączna kompetencja zewnętrzna Wspólnoty wywodząca się z ustanowienia rozporządzenia nr 2409/92, nie może zostać podniesiona w niniejszej sprawie celem wskazania niezgodności z prawem spornych zobowiązań międzynarodowych, jest zatem bezzasadny, jako oparty na błędnej interpretacji faktów.

160. Uważam wreszcie za przydatne wskazanie, że choć proponowana analiza opiera się na okoliczności podniesionej przez Komisję wyłącznie w replice, nie jest oparta na podstawach, które zmieniałyby przedmiot sporu wskazany w skardze, ani też nie opiera się na nowych zarzutach wniesionych z opóźnieniem sprzecznym z art. 42 § 2 regulaminu Trybunału. W istocie w swych żądaniach przedstawionych w skardze Komisja wnosi do Trybunało o stwiedzenie, że zawierając i utrzymując w mocy sporne zobowiązania, Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy niektórych przepisów prawa wspólnotowego. Znaczenie przypisane w ramach przedstawionej analizy dacie ratyfikacji spornych zobowiązań służy jedynie ustaleniu chwili, z którą rzeczone zobowiązania należy uznać za ostatecznie wiążące pozwane państwo członkowskie.

161. Na podstawie ogółu powyższych rozważań stwierdzam, że brak jest przeszkód dla stwierdzenia w niniejszej sprawie istnienia naruszeń zarzucanych pozwanemu państwu członkowskiemu w odniesieniu do przepisów rozporządzenia nr 2409/92 i 2299/89 w świetle rozstrzygnięć Trybunału zawartych w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r.

2. W przedmiocie naruszenia art. 52 traktatu WE

162. Jak przypomniano w pkt 27 i 28 powyżej, w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r. Trybunał stwierdził, że podejmując zobowiązania międzynarodowe wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki zmierzające do przyznania tym ostatnim prawa do cofnięcia, zawieszenia lub ograniczenia pozwoleń przewozowych, w przypadkach gdy przewoźnicy lotniczy wyznaczeni przez dane państwo członkowskie nie są własnością tego państwa lub podmiotów z niego pochodzących, rzeczone państwa członkowskie

uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 52 traktatu WE.

163. W tym zakresie we wspomnianych wyrokach Trybunał przede wszystkim wskazał, że art. 52 traktatu WE ma zastosowanie w dziedzinie transportu lotniczego i jest szczególnie odpowiedni do stosowania do towarzystw lotniczych mających ustanowioną działalność gospodarczą w państwie członkowskim, które świadczą usługi transportu lotniczego między państwem członkowskim a państwem trzecim.

164. Następnie Trybunał przypomniał, że w świetle tego artykułu swoboda przedsiębiorczości obejmuje prawo do podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładania przedsiębiorstw i zarządzania nimi, co dotyczy zwłaszcza spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi traktatu WE (obecnie art. 48 akapit drugi WE) na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych podmiotów, oraz że art. 52 i 58 traktatu WE gwarantują zastosowanie w przyjmującym państwie członkowskim traktowania narodowego wobec podmiotów pochodzących ze Wspólnoty, które korzystają ze swobody przedsiębiorczości i zrównanych z nimi spółek.

165. Trybunał stwierdził następnie, że umieszczone w spornych umowach klauzule dotyczące własności i kontroli towarzystw lotniczych — zezwalające w szczególności Stanom Zjednoczonym Ameryki na cofnięcie, zawieszenie lub ograniczenie zezwoleń eksploatacyjnych i pozwoleń technicznych przewoźnikom lotniczym wyznaczonym przez zainteresowane państwa członkowskie, w przypadku których znaczna część własności lub rzeczywistej kontroli nie należy do tych państw członkowskich lub pochodzących z nich podmiotów — mogły mieć niekorzystny wpływ na towarzystwa lotnicze wykonujące działalność gospodarczą na terytorium rzeczonych państw członkowskich, w przypadku gdy znaczna część własności tych towarzystw lub rzeczywistej kontroli nad nimi należy do innego państwa członkowskiego niż państwo siedziby lub do podmiotów pochodzących z takiego państwa. Takie towarzystwa lotnicze mogły zatem zostać wyłączone ze stosowania umowy o transporcie lotniczym zawartej między pozwanymi państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, podczas gdy towarzystwa lotnicze rzeczonych państw członkowskich korzystały ze stosowania umowy.

166. Trybunał stwierdził zatem, że rzeczone klauzule są sprzeczne z art. 52 traktatu WE, w zakresie w jakim pozwalają na dyskryminację między towarzystwami lotniczymi umawiającego się państwa członkowskiego i towarzystwami lotniczymi innych państw członkowskich, uniemożliwiając tym ostatnim, gdy ustanowiły działalność gospodarczą na terytorium umawiającego się państwa członkowskiego, korzystanie z traktowania narodowego w przyjmującym państwie członkowskim [84].

167. W niniejszej sprawie Komisja zwraca się do Trybunału o stwierdzenie występowania

84 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie C-476/98 Komisja przeciwko Niemcom, pkt 144–156.

tego samego uchybienia po stronie Królestwa Niderlandów.

168. Z akt sprawy wynika, że klauzula dotycząca własności i kontroli towarzystw lotniczych, wprowadzona w umowie dwustronnej między Królestwem Niderlandów a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, została zmieniona poprzez wymianę not z 1992 r. Komisja twierdzi, że brzmienie tej klauzuli zostało znacznie zmienione, podczas gdy rząd niderlandzki podnosi, że zmiany miały charakter wyłącznie redakcyjny.

169. W tym zakresie wystarczy przypomnieć rozumowanie, które Trybunał zastosował w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r. — przedstawione w pkt 138–143 powyżej — w świetle którego po renegocjacji wcześniej istniejących umów klauzule, które nie zostały zmodyfikowane lub zostały jedynie nieznacznie zmienione, należy uznać za potwierdzone.

170. Nawiązuję w tym zakresie w szczególności do opinii rzecznika generalnego A. Tizzana przedstawionej w sprawach, które doprowadziły do wydania wyroków z dnia 5 listopada 2002 r., w której podkreślono, że również wówczas gdy z formalnego punktu widzenia klauzule własności i kontroli nie zostały zmienione przez sporne umowy, ich treść i zakres zostały jednakże poważnie zmodyfikowane, jako że umowy te — w następstwie pełnej liberalizacji połączeń lotniczych piątej wolności — musiały mieć wpływ na ich zakres stosowania [85].

171. W świetle ustaleń dokonanych przez Trybunał w wyrokach z dnia 5 listopada 2002 r. należy moim zdaniem stwierdzić podnoszone przez Komisję istnienie naruszenia art. 52 traktatu WE.

C — *W przedmiocie kosztów*

172. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania, a Królestwo Niderlandów prze-

85 — Zobacz pkt 137–138.

grało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

173. Zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu Republika Francuska pokrywa własne koszty.

VII — Wnioski

174. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał stwierdził co, następuje:

1) Podejmując lub utrzymując w mocy, mimo renegocjacji umowy o transporcie lotniczym zawartej przez Królestwo Niderlandów ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki w dniu 3 kwietnia 1957 r., zobowiązania międzynarodowe wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki

— dotyczące taryf za usługi lotnicze stosowanych przez przewoźników wskazanych przez Stany Zjednoczone Ameryki w odniesieniu do wewnątrzwspólnotowych połączeń lotniczych,

— dotyczące komputerowych systemów rezerwacji oferowanych lub używanych na terytorium niderlandzkim,

— przyznające Stanom Zjednoczonym Ameryki prawo zakazania lub cofnięcia praw przewozowych, w przypadku gdy przewoźnicy lotniczy wyznaczeni przez Królestwo Niderlandów nie są jego własnością lub własnością podmiotów z niego pochodzących,

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 5 traktatu WE (obecnie art. 10 WE) i art. 52 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 43 WE) oraz rozporządzeń Rady (EWG) nr 2409/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze oraz nr 2299/89 z dnia 24 lipca 1989 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji, zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3089/93 z dnia 29 października 1993 r.

2) Królestwo Niderlandów zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Republika Francuska pokrywa własne koszty.