NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 16. novembra 2006 [1]

I — Úvod

1. Na návrhy predložené Komisiou podľa článku 169 Zmluvy ES (teraz článok 226 ES), Súdny dvor 5. novembra 2002 vyhlásil osem rozsudkov proti Rakúsku [2], Belgicku [3], Dánsku [4], Fínsku [5], Nemecku [6], Luxembursku [7], Spojenému kráľovstvu [8] a Švédsku [9], v ktorých rozhodol, že tieto štáty tým, že prerokovali, uplatnili a/alebo ponechali v platnosti niektoré medzinárodné záväzky voči Spojeným štátom americkým v oblasti leteckej dopravy si nesplnili povinnosti, ktoré im vyplývajú z článku 5 Zmluvy ES (teraz článok 10 ES) a článku 52 Zmluvy ES (zmeneného, teraz článok 43 ES), ako aj z nariadenia Rady (EHS) č. 2409/92 z 23. júla 1992 o cestovnom a sadzbách v leteckých dopravných službách [10] a nariadenia Rady (EHS) č. 2299/89 z 24. júla 1989 o kódexe správania pre používanie počítačových rezervačných systémov [11], zmeneného a doplneného nariadením Rady (EHS) č. 3089/93 z 29. októbra 1993 [12] (ďalej len „rozsudky z 5. novembra 2002") [13].

2. Žaloba Komisie, ktorá je predmetom tohto konania, smeruje k tomu, aby Súdny dvor voči Holandsku rozhodol obdobne ako v uvedených prípadoch.

1 — Jazyk prednesu: taliančina.

2 — Rozsudok Komisia/Rakúsko, C-475/98, Zb. s. I-9797.

3 — Rozsudok Komisia/Belgicko, C-471/98, Zb. s. I-9681.

4 — Rozsudok Komisia/Dánsko, C-467/98, Zb. s. I-9519.

5 — Rozsudok Komisia/Fínsko, C-469/98, Zb. s. I-9627.

6 — Rozsudok Komisia/Nemecko, C-476/98, Zb. s. I-9855.

7 — Rozsudok Komisia/Luxembursko, C-472/98, Zb. s. I-9741.

8 — Rozsudok Komisia/Spojené kráľovstvo, C-466/98, Zb. s. I-9427.

9 — Rozsudok Komisia/Švédsko, C-468/98, Zb. s. I-9575.

10 — Ú. v. ES L 240, s. 15; Mim. vyd. 07/001, s. 427.

11 — Ú. v. ES L 220, s. 1; Mim. vyd. 07/001, s. 277.

12 — Ú. v. ES L 278, s. 1; Mim. vyd. 07/002, s. 94.

13 — Vo veci Komisia/Spojené kráľovstvo, C-466/98, sa žaloba týkala len porušenia článku 52 Zmluvy ES.

II — Príslušný právny rámec

3. Žalobné dôvody, ktoré predložila Komisia proti Holandsku, sa týkajú nesplnenia povinností, o ktorých Súdny dvor rozhodol v uvedených rozsudkoch z 5. novembra 2002.

4. Okrem porušenia článkov 5 a 52 Zmluvy ES Komisia vytýka Holandsku, že nesplnilo povinnosti, ktoré členskému štátu vyplývajú z niektorých nariadení Rady prijatých v oblasti leteckej dopravy. Je potrebné v krátkosti poukázať na právny rámec, do ktorého patria tieto akty.

5. Na účely postupného vytvárania vnútorného trhu leteckej dopravy Komisia v rokoch 1987, 1990 a 1992 prijala na základe článku 84 ods. 2 Zmluvy ES (teraz článok 80 ods. 2 ES) [14] tri „balíky" právnych predpisov smerujúcich na jednej strane k zaručeniu slobodného poskytovania služieb leteckej dopravy a na druhej strane k zaručeniu toho, aby sa v tejto oblasti uplatňovali právne predpisy Spoločenstva o hospodárskej súťaži.

6. Nariadenie č. 2409/92 prijaté v rámci „tretieho balíka", ktorým mala byť uskutočnená úplná liberalizácia leteckej dopravy v Spoločenstve, [15] stanovuje kritériá a postupy, ktoré majú byť použité pre stanovenie cestovného a sadzieb v leteckých dopravných službách výlučne v rámci Spoločenstva (článok 1 ods. 1).

7. V článku 1 ods. 2 písm. a) je stanovené, že toto nariadenie neplatí pre cestovné a sadzby účtované leteckými dopravcami inými ako leteckými dopravcami Spoločenstva bez toho, aby bol dotknutý odsek 3, v ktorom sa uvádza, že „výlučne leteckí dopravcovia spoločenstva sú oprávnení zaviesť nové produkty alebo nižšie cestovné než aké existuje pre identické produkty". V rozsudkoch z 5. novembra 2002, ako sa

14 — Ako je známe, článok 80 ods. 1 ES stanovuje, že ustanovenia hlavy V Zmluvy o doprave sa vzťahujú len na železničnú dopravu, cestnú dopravu a vnútrozemskú vodnú dopravu. Námorná a letecká doprava sú predmetom osobitnej úpravy. Podľa ustanovenia článku 80 ods. 2 Rada môže kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o tom, či, do akej miery a akým postupom možno stanoviť vhodné pravidlá pre tieto oblasti.

15 — Tretí balík okrem nariadenia č. 2409/92 obsahoval aj nariadenie Rady (EHS) č. 2407/92 z 23. júla 1992 o licenciách leteckých dopravcov (Ú. v. ES L 240, s. 1; Mim. vyd. 06/002, s. 3) a nariadenie Rady (EHS) č. 2408/92 z 23. júla 1992 o prístupe leteckých dopravcov spoločenstva k letovým trasám v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 240, s. 8; Mim. vyd. 07/001, s. 420).

ukáže nižšie, Súdny dvor na základe spoločného výkladu týchto ustanovení skonštatoval, že nariadenie č. 2409/92 nepriamo, ale jasným spôsobom zakazuje leteckým dopravcom tretích štátov, ktorí svoju činnosť prevádzkujú v rámci Spoločenstva, aby zavádzali nové produkty alebo nižšie ceny, než aké existujú pre identické produkty, a týmto spôsobom zákonodarca Spoločenstva obmedzil slobodnú tvorbu cien zo strany týchto dopravcov, keď na základe práv piatej slobody, ktoré sú im priznané, prevádzkujú linky vnútri Spoločenstva. Podľa Súdneho dvora tak Spoločenstvo získalo v rozsahu upravenom článkom 1 ods. 3 nariadenia č. 2409/92 výlučnú vonkajšiu právomoc dohodnúť s tretími štátmi záväzky týkajúce sa tohto obmedzenia slobodnej tvorby cien dopravcami, ktorí nie sú usadení v Spoločenstve. [16]

8. Nariadenie č. 2409/92 podľa ustanovenia svojho článku 12 nadobudlo účinnosť 1. januára 1993.

9. Okrem aktov obsiahnutých v uvedených „balíkoch" právnych predpisov zákonodarca Spoločenstva prijal niekoľko nariadení, ktorými upravil osobitné aspekty v oblasti leteckej dopravy.

10. Ide najmä o nariadenie č. 2299/89, ktorým sa zavádza kódex správania pre používanie počítačových rezervačných systémov. V súlade s ustanovením článku 1 sa toto nariadenie vzťahuje na počítačové rezervačné systémy („Computerised reservation systems", ďalej len „PRS"), ktoré zahŕňajú služby leteckej dopravy, ak sú ponúknuté na využitie a/alebo používané na území Spoločenstva bez ohľadu na status alebo štátnu príslušnosť predajcu systému, zdroj používaných informácií alebo umiestnenie príslušných centrálnych jednotiek spracúvajúcich údaje a na geografickú polohu letísk, medzi ktorými sa letecká doprava uskutoční.

11. V rozsudkoch z 5. novembra 2002, ako sa ukáže nižšie, Súdny dvor skonštatoval, že z článkov 1 a 7 tohto nariadenia vyplýva, že na základe reciprocity sa toto nariadenie uplatňuje aj na štátnych príslušníkov tretích štátov, ak ponúkajú alebo používajú PRS na území Spoločenstva, a že na základe uvedeného nariadenia Spoločenstvo získalo výlučnú právomoc dohodnúť s tretími štátmi povinnosti týkajúce sa PRS ponúkaných alebo používaných na jeho území. [17]

16 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 124.

17 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, body 128 a 129.

III — Skutkové okolnosti a skutkový rámec žaloby

A — *Dvojstranná dohoda medzi Holandskom a Spojenými štátmi americkými*

12. Vzťahy medzi Holandskom a Spojenými štátmi americkými v oblasti leteckej dopravy sa spravujú dvojstrannou dohodou uzavretou 3. apríla 1957 (ďalej len „dohoda z roku 1957"). Táto dohoda bola následne zmenená a doplnená, najskôr výmenou listov z 25. novembra 1969 a neskôr tromi rôznymi protokolmi v rokoch 1978, 1987 a 1991.

13. Zo spisu vyplýva, že Spojené štáty americké sa v roku 1992 rozhodli navrhnúť niekoľkým európskym štátom, aby s nimi uzavreli dvojstrannú dohodu typu „otvorené nebo". Dohoda tohto typu mala na jednej strane zjednodušiť aliancie medzi americkými a európskymi dopravcami a na druhej strane mala rešpektovať viaceré kritériá vymedzené vládou Spojených štátov, akými sú voľný prístup na všetky trasy, udelenie neobmedzených práv letovej prevádzky a používania trás, určenie cien pre letecké linky medzi zmluvnými stranami na základe takzvaného systému „dvojitého zamietnutia" a možnosť spoločného označovania liniek („code-sharing").

14. Dňa 14. októbra 1992 Holandsko a Spojené štáty americké pristúpili k výmene nót, ktoré sa týkali konzultácií uskutočnených 1. až 4. septembra 1992 vo Washingtone (ďalej len „výmena nót z roku 1992"), v priebehu ktorých boli odsúhlasené zmeny dohody z roku 1957 a protokolu z roku 1978.

15. V priebehu rokov 1993 a 1994 Spojené štáty americké vyvíjali stále väčšie úsilie o uzavretie dvojstranných dohôd v oblasti leteckej dopravy podľa politiky nazývanej „otvorené nebo" s čo najväčším možným počtom európskych štátov.

16. V liste Komisie zo 17. novembra 1994 členským štátom ich upozornila na negatívne dopady, ktoré môžu mať tieto dvojstranné dohody na Spoločenstvo a zaujala stanovisko, že tento typ dohôd môže ovplyvniť jeho vnútornú právnu úpravu. Dodala, že tieto dohody môžu byť prerokované účinne a v súlade s právom, len pokiaľ sú prerokované na úrovni Spoločenstva.

B — *Rozsudky Súdneho dvora z 5. novembra 2002*

17. Je potrebné v krátkosti pripomenúť zásady, ktoré stanovil Súdny dvor v rozsudkoch z 5. novembra 2002, lebo tieto predstavujú judikatúru, o ktorú sa Komisia vo svojej žalobe opiera.

18. Dňa 18. decembra 1998 Komisia spoločne predložila Súdnemu dvoru osem rôznych žalôb, ktoré smerovali proti Spojenému kráľovstvu, Dánsku, Švédsku, Fínsku, Belgicku, Luxembursku, Rakúsku a Nemecku. V týchto žalobách podaných podľa článku 169 Zmluvy ES Komisia vytýkala viaceré porušenia práva Spoločenstva, ku ktorým došlo v súvislosti s dvojstrannými dohodami o leteckej doprave, ktoré tieto štáty uzavreli so Spojenými štátmi americkými. Žalovaným štátom, s výnimkou Spojeného kráľovstva, vytýkala najmä, že:

— v rokoch 1995 až 1996 uzatvorili so Spojenými štátmi americkými príliš liberálne dohody o leteckej doprave (dohody nazývané „otvorené nebo"), čím porušili zásady súvisiace s rozdelením vonkajších právomocí medzi Spoločenstvo a členské štáty,

— subsidiárne, porušili článok 234 druhý odsek Zmluvy ES (teraz článok 307 druhý odsek ES) alebo článok 5 Zmluvy ES, pretože neurobili všetko potrebné na zabezpečenie úplného súladu dohôd, ktoré s USA uzavreli predtým, ako Zmluva ES nadobudla účinnosť alebo predtým, ako boli prijaté právne predpisy Spoločenstva o leteckej doprave, najmä tzv. tretieho „balíka" právnych predpisov, s právom Spoločenstva.

19. Všetkým žalovaným štátom sa tiež vytýkalo, že:

— porušili článok 52 Zmluvy ES, pretože do dvojstranných dohôd uzavretých so Spojenými štátmi americkými vložili alebo ponechali v platnosti tzv. „ustanovenie o štátnej príslušnosti", ktoré prakticky každému účastníkovi dohody umožňovalo, aby leteckým dopravcom určeným druhým zmluvným štátom, ale ktorí nie sú vo vlastníctve a nepodliehajú kontrole tohto štátu, odopreli práva stanovené v týchto dohodách.

20. Je vhodné uviesť, že v každej z týchto vecí Holandsko vstúpilo do konania ako vedľajší účastník konania.

21. Pokiaľ ide o prvý žalobný dôvod predložený Komisiou smerujúci proti siedmim z ôsmich žalovaných členských štátov, ktorý sa týkal neoprávneného zásahu do vonkajšej právomoci Spoločenstva, Súdny dvor po prvé skonštatoval, že aj keď môže byť článok 80 ods. 2 ES použitý Radou ako právny základ nato, aby sa v určitom prípade priznala Spoločenstvu právomoc na uzavretie medzinárodnej dohody o leteckej doprave, nemôže sám osebe zakladať vonkajšiu právomoc Spoločenstva v tejto oblasti. [18]

22. Po druhé Súdny dvor pripomenul, že ako uviedol vo svojom stanovisku 1/76 [19], právomoc zaväzovať Spoločenstvo voči tretím štátom môže implicitne vyplývať z ustanovení Zmluvy týkajúcich sa vnútornej právomoci, ak je účasť Spoločenstva na medzinárodnej dohode potrebná z dôvodu uskutočnenia niektorého z jeho cieľov, a že neskôr vo svojom stanovisku 1/94 [20] uviedol, že takáto situácia nastane vtedy, ak vnútornú právomoc možno užitočne vykonávať iba spolu s vonkajšou právomocou, teda ak uzavretie medzinárodnej dohody vyžaduje uskutočnenie určitých cieľov Zmluvy, ktoré nie je možné dosiahnuť prijatím samostatných právnych predpisov. Súdny dvor však možnú súvislosť s uvedenými vecami vylúčil. [21]

23. Po tretie Súdny dvor skúmal, či je možné priznať Spoločenstvu právomoc uzatvárať dohody s tretími štátmi v oblasti leteckej dopravy podľa zásad stanovených v rozsudku AETR [22].

24. Ako je známe, v tomto rozsudku Súdny dvor konštatoval, že kedykoľvek Spoločenstvo pre potreby uplatňovania spoločnej politiky predpokladanej Zmluvou prijme predpisy ustanovujúce v rôznej forme spoločné pravidlá, členské štáty už nemajú právo — a to ani individuálne, ani spoločne — zmluvne uzatvárať s tretími štátmi záväzky, ktoré sa týchto pravidiel dotýkajú alebo ktoré narušujú ich dosah, a že pri postupnom zavádzaní spoločných pravidiel je iba Spoločenstvo spôsobilé prijať a vykonávať záväzky zmluvne uzavreté voči tretím štátom — s účinkom pre celú oblasť uplatňovania

18 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 81.

19 — Stanovisko z 26. apríla 1977, Zb. s. 741, body 3 a 4.

20 — Stanovisko z 15. novembra 1994, Zb. s. I-5267, bod 89.

21 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, body 82 a 83.

22 — Rozsudok z 31. marca 1971, Komisia/Rada, nazývaný „AETR", 22/70, Zb. s. 263.

právneho poriadku Spoločenstva. [23] Podľa Súdneho dvora práve tieto zásady mali byť uplatnené aj v týchto uvedených veciach, pretože ak by totiž členské štáty mohli slobodne prijímať medzinárodné záväzky, ktoré sa dotýkajú spoločných pravidiel prijatých podľa článku 80 ods. 2 ES, ohrozilo by to dosiahnutie cieľov sledovaných týmito pravidlami, a to by mohlo brániť Spoločenstvu v plnení jeho úlohy ochrany spoločného záujmu. [24]

25. Súdny dvor ďalej skúmal, či sa medzinárodné záväzky prijaté žalovanými členskými štátmi mohli dotknúť spoločných pravidiel prijatých v oblasti leteckej dopravy, ktorých sa dovolávala Komisia. V rámci tohto skúmania Súdny dvor dospel k záveru, že dotknuté boli len ustanovenia nariadenia č. 2409/92 a nariadenia č. 2299/89 a že od chvíle, keď tieto nariadenia nadobudli účinnosť, členské štáty už nemali právo prijímať, alebo aj napriek opätovnému prerokovaniu sporných dohôd, ponechávať v platnosti medzinárodné záväzky týkajúce sa jednak cien, ktoré uplatňujú dopravcovia tretích štátov na linkách vnútri Spoločenstva, a jednak PRS navrhovaných alebo používaných na príslušných územiach týchto štátov. [25]

26. A preto Súdny dvor rozhodol, že Dánsko, Švédsko, Fínsko, Belgicko, Luxembursko, Rakúsko a Nemecko tým, že prerokovali a ponechali v platnosti tieto záväzky so Spojenými štátmi americkými, neoprávnene zasiahli do vonkajšej právomoci Spoločenstva.

27. Pokiaľ ide o druhý žalobný dôvod predložený Komisiou smerujúci proti všetkým žalovaným členským štátom, ktorý sa týkal porušenia ustanovení o práve usadiť sa, Súdny dvor vyhlásil, že ustanovenia vložené do sporných dohôd, ktoré priznali Spojeným štátom americkým právo zrušiť, pozastaviť alebo obmedziť prepravné práva v prípadoch, keď leteckých dopravcov určených každým z týchto žalovaných členských štátov tieto členské štáty alebo ich štátni príslušníci nevlastnia, odporujú článku 52 Zmluvy ES,

23 — Tamže, body 16 až 18 a 22.

24 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, body 105 a 106.

25 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, body 114 až 137. S ohľadom na nariadenie Rady (EHS) č. 95/93 z 18. januára 1993 o spoločných pravidlách prideľovania prevádzkových intervalov na letiskách spoločenstva (Ú. v. ES L 14, s. 1; Mim. vyd. 07/002, s. 3), ktoré sa pod podmienkou vzájomnosti uplatňuje na leteckých dopravcov tretích štátov, Súdny dvor skonštatoval, že aj keď má Spoločenstvo od nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia výlučnú právomoc uzatvárať v tejto oblasti dohody s tretími štátmi, Komisia v tejto veci neuviedla, ktoré medzinárodné záväzky prijaté dotknutými členskými štátmi by mohli mať vplyv na toto nariadenie.

lebo bránia leteckým spoločnostiam Spoločenstva usadeným v týchto členských štátoch, ktoré vlastní alebo skutočne ovláda iný členský štát, ako je štát, v ktorom sú usadené, alebo jeho štátni príslušníci, požívať výhodu tuzemského zaobchádzania v hostiteľskom členskom štáte. [26]

28. A preto Súdny dvor rozhodol, že osem žalovaných členských štátov tým, že do sporných dohôd vložilo uvedené ustanovenia, porušilo povinnosti, ktoré im vyplývajú z článku 52 Zmluvy ES.

C — Podnety Komisie a Rady v nadväznosti na rozsudky Súdneho dvora z 5. novembra 2002

29. Dňa 19. novembra 2002 Komisia uverejnila oznámenie o dôsledkoch rozsudkov Súdneho dvora z 5. novembra 2002 na európsku politiku leteckej dopravy [27]. V uvedenom oznámení Komisia poukázala na vonkajšie vzťahy Spoločenstva v oblasti leteckej dopravy, predostrela závery, ktoré podľa nej mali byť z uvedených rozsudkov vyvodené, a predložila základné smerovania a zásady zahraničnej politiky Spoločenstva v predmetnej oblasti. Najmä v bode 38 uvedeného oznámenia Komisia uviedla, že:

„Ak iné dvojstranné dohody sledujú tie isté aspekty ako dohody ‚otvorené nebo' uvedené v tomto prípade, takisto ani tieto nie sú v súlade s právom Spoločenstva. Toto neplatí len pre ďalšie dohody podpísané Spojenými štátmi, ktoré doposiaľ neboli predložené Súdnemu dvoru na posúdenie, ale pre všetky dvojstranné dohody o leteckých službách, ktoré obsahujú podobné ustanovenie o štátnej príslušnosti alebo ktorými dochádza k neoprávnenému zásahu do výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva". [*neoficiálny preklad*]

30. Zo spisu vyplýva, že súčasne s oznámením z 19. novembra 2002 Komisia poslala všetkým členským štátom list, v ktorom ich vyzývala, aby uplatnili ustanovenia o výpovedi, ktoré sú obsiahnuté v ich dohodách so Spojenými štátmi americkými. Holandsku bol tento list zaslaný 25. novembra 2002. Komisia opakovane v ďalších dvoch listoch, ktoré zaslala holandskej vláde 30. júla 2004 a 10. marca 2005, vyzvala Holandsko,

26 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, body 147 až 156.

27 — KOM(2002) 649 v konečnom znení.

aby vypovedalo dohodu uzavretú so Spojenými štátmi americkými.

31. Dňa 26. februára 2003 Komisia prijala nové oznámenie o vzťahoch medzi Spoločenstvom a tretími krajinami v oblasti leteckej dopravy [28], v ktorom znovu zdôraznila nutnosť uviesť „vzťahy medzi členskými štátmi a Spojenými štátmi do súladu s právom Spoločenstva".

32. Na dosiahnutie súladu s rozsudkami z 5. novembra 2002 Rada počas zasadnutia 5. a 6. júna 2003 dospela k dohode o prijatí balíka opatrení pre vonkajšiu politiku Spoločenstva v oblasti letectva. Tento balík obsahoval:

— rozhodnutie Rady, ktorým poveruje Komisiu, aby so Spojenými štátmi americkými začala rokovania v oblasti leteckej dopravy, [29]

— rozhodnutie Rady, ktorým poveruje Komisiu, aby začala rokovania s tretími štátmi týkajúce sa vlastníctva a ovládania leteckých dopravcov a ďalších otázok, ktoré sú vo výlučnej právomoci Spoločenstva,

— „všeobecný prístup" k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o rokovaniach a vykonávaní dohôd o leteckej dopravnej službe medzi členskými štátmi a tretími krajinami.

33. Na toto posledné opatrenie nadväzovalo prijatie nariadenia Európskeho parlamentu

28 — KOM(2003) 94 v konečnom znení.

29 — Na základe poverenia Rady začala Komisia v júni 2003 rokovania o uzavretí dohody o leteckej doprave medzi Európskym spoločenstvom a jeho členmi a Spojenými štátmi americkými. Dňa 18. novembra 2005 Komisia pripravila konečné znenie dohody a prerokovala ho na zasadnutiach Rady 5. decembra 2005, 27. marca 2006 a 6. júna 2006. Hoci Rada jednomyseľne vyjadrila svoju spokojnosť s výsledkami rokovaní, ktoré viedla Komisia 5. novembra 2005, uzavretie dohody podmienila reformou pravidiel Spojených štátov amerických týkajúcich sa ovládania amerických leteckých spoločností zahraničnými subjektmi (pozri http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/global_partners/us_en.htm).

a Rady (ES) č. 847/2004 z 29. apríla 2004 o rokovaniach a vykonávaní dohôd o leteckej dopravnej službe medzi členskými štátmi a tretími krajinami [30]. Medzi cieľmi, ktoré sleduje toto nariadenie, je v šestnástom „odôvodnení" výslovne uvedená „koordinácia rokovaní s tretími krajinami z hľadiska uzavretia dohôd o leteckých dopravných službách, nevyhnutnosť zaručeného a zosúladeného prístupu pri vykonávaní a uplatňovaní týchto dohôd a overenie ich zhody s právom spoločenstva". Na tieto účely nariadenie zavádza postup spolupráce medzi členskými štátmi a Komisiou, ktorý sa podľa článku 1 ods. 1 uplatní vždy, keď sa členský štát rozhodne začať rokovania s tretím štátom o novej dohode o leteckých dopravných službách alebo zmene existujúcej dohody o leteckej dopravnej službe, jej príloh alebo akýchkoľvek dvojstranných alebo mnohostranných dohôd, ktorých predmet patrí čiastočne do právomoci Spoločenstva. Je potrebné zdôrazniť, že druhé a tretie „odôvodnenie" tohto nariadenia pripomínajú zásady, ktoré stanovil Súdny dvor v rozsudkoch z 5. novembra 2002, zatiaľ čo v piatom „odôvodnení" sa uvádza, že „postup spolupráce medzi členskými štátmi a Komisiou ustanovený týmto nariadením by sa nemal dotýkať rozdelenia právomocí medzi spoločenstvom a členskými štátmi, v súlade s právom spoločenstva interpretovaným Súdnym dvorom".

30 — Ú. v. EÚ L 157, s. 7; Mim. vyd. 07/008, s. 193.

IV — Konanie pred podaním žaloby

34. Dňa 19. januára 1999 Komisia zaslala holandskej vláde písomnú výzvu, v ktorej vytýka Holandsku, že neoprávnene zasiahlo do výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva vzhľadom na zásady, ktoré Súdny dvor vyložil v stanovisku 1/76, že porušilo článok 5 Zmluvy ES v spojení s ustanoveniami sekundárneho práva, ktoré sú obsiahnuté v nariadeniach č. 2407/92, č. 2408/92, č. 2409/92 a č. 2299/89, a tiež že porušilo článok 52 Zmluvy ES. Podľa Komisie tieto porušenia práva Spoločenstva vyplývajú z uzavretia dohody typu „otvorené nebo" so Spojenými štátmi americkými v roku 1992 a z jej následného uplatňovania.

35. Na túto výzvu Holandsko odpovedalo listom z 1. júna 1999, v ktorom spochybnilo zákonnosť rozhodnutia Komisie o začatí konania o nesplnení povinností, ktoré súvisia s okolnosťami z obdobia spred viac ako šiestich rokov a voči ktorým nebola doposiaľ vznesená žiadna pripomienka, napriek tomu, že v roku 1995 bolo proti ôsmim iným členským štátom začaté konanie o nesplnení povinnosti, ktoré sa týkalo podobnej veci. Holandsko spochybnilo aj analýzu Komisie o vplyve zmien vyplývajúcich z protokolu z roku 1992, existenciu výlučnej právomoci Spoločenstva v oblasti leteckej dopravy, údajné porušenie článku 5 Zmluvy ES, keďže

dotknuté zmeny boli dohodnuté ešte predtým, ako právne predpisy zahrnuté do tretieho „balíka" nadobudli účinnosť, a tiež aj tvrdenie o porušení článku 52 Zmluvy ES.

36. Keďže Komisia uvedenú odpoveď nepovažovala za uspokojivú, 24. októbra 2000 prijala odôvodnené stanovisko, v ktorom potvrdila svoju výzvu holandskej vláde z 19. januára 1999. Dňa 23. februára 2001 Holandsko zaslalo k uvedenému stanovisku svoje pripomienky a opätovne potvrdilo svoj názor, ktorý vyjadrilo v liste z 1. júna 1999.

V — Konanie a návrhy účastníkov konania

37. Dňa 20. januára 2004 Komisia podala žalobu, ktorá je predmetom tohto konania.

38. Predseda Súdneho dvora uznesením zo 6. júna 2005 povolil vstup Francúzskej republiky ako vedľajšieho účastníka do konania, a to na podporu návrhov Holandska.

39. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor rozhodol, že Holandsko si tým, že napriek opätovnému prerokovaniu dohody o leteckej doprave uzavretej medzi Holandskom a Spojenými štátmi americkými 3. apríla 1957 dohodlo alebo ponechalo v platnosti medzinárodné záväzky vo vzťahu k Spojeným štátom

— týkajúce sa cien leteckých služieb uplatňovaných dopravcami určenými Spojenými štátmi americkými na letecké linky vnútri Spoločenstva a počítačových rezervačných systémov ponúkaných alebo používaných na holandskom území a

— na základe ktorých sa Spojeným štátom americkým priznáva právo zrušiť, pozastaviť alebo obmedziť prepravné práva v prípadoch, keď leteckých dopravcov určených Holandskom nevlastní Holandsko alebo holandskí štátni príslušníci,

nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 5 a 52 Zmluvy ES, ako aj z nariadení č. 2409/92 a č. 2299/89.

40. Holandsko navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žalobu ako neprípustnú a subsidiárne, aby ju zamietol ako nedôvodnú.

41. Francúzsko navrhuje, aby Súdny dvor žalobu zamietol.

VI — Právna analýza

A — *O prípustnosti*

1. Tvrdenia účastníkov konania

42. Holandsko uvádza, že medzi prerokovaním sporných záväzkov a začatím tohto konania podľa článku 226 ES zaslaním výzvy prešlo viac ako šesť rokov a medzi zaslaním odôvodneného stanoviska a podaním tejto žaloby viac ako štyri roky. Holandsko tiež uvádza, že už v roku 1995 Komisia začala konania o nesplnení povinnosti proti ôsmim iným členským štátom, avšak proti nemu nebolo až do januára 1999, keď mu bola zaslaná písomná výzva, prijaté žiadne opatrenie. Uvedeným postupom Komisia dostala Holandsko „do natoľko nevýhodnej situácie, že stratila svoje právo žalovať ho v tejto veci na Súdnom dvore" na účely určenia nesplnenia povinností vytýkaných v tomto konaní.

43. Žalovaný členský štát po prvé uvádza, že dlhotrvajúca nečinnosť Komisie spolu s okolnosťou, že proti ôsmim iným členským štátom bolo začaté konanie o nesplnení povinnosti v súvislosti s dohodami, ktoré tieto štáty uzavreli, vyvolali na strane holandských orgánov legitímnu dôveru o tom, že zo strany Holandska nedošlo k porušeniu práva Spoločenstva a Holandsko bolo ponechané v presvedčení, že Komisia považuje jeho situáciu za odlišnú od situácie uvedených štátov. Toto presvedčenie posilnila okolnosť, že po vyhlásení rozsudkov Súdneho dvora z 5. novembra 2002 Komisia čakala viac ako dva roky, pokiaľ proti Holandsku podala žalobu.

44. Holandsko sa tiež dovoláva legitímnej dôvery dotknutých subjektov a v tomto

ohľade uvádza, že sporné záväzky umožňujú holandským dopravcom prístup na letové trasy Spojených štátov, ktorý by im nebol zaručený, keby bolo Holandsko v nadväznosti na rozsudok Súdneho dvora povinné tieto záväzky zmeniť. Proti tvrdeniu Komisie, že prístup k takýmto letom by zostal naďalej zachovaný na základe zásady zdvorilosti, Holandsko namieta tým, že táto zásada nie je dostatočná na to, aby bola zaručená potrebná stabilita leteckej dopravy medzi týmito dvomi štátmi.

45. Holandská vláda zdôrazňuje aj skutočnosť, že sporné záväzky podmieňujú udelenie protimonopolnej imunity holandským dopravcom orgánmi Spojených štátov a že táto imunita bola jedným z predpokladov vytvorenia aliancie medzi KLM a Northwest Airlines, ktorú Komisia v priebehu konania pred podaním žaloby schválila.

46. Holandsko po druhé uvádza, že ako uviedol Súdny dvor v uznesení Zwartveld a i. [31], diskrečná právomoc, ktorá je Komisii priznaná podľa článkov 211 ES a 226 ES, nemôže Komisiu oprávňovať, aby konala v rozpore so zásadou správneho úradného postupu a zásadou právnej istoty, ako aj so zásadou lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 10 ES. Na základe týchto zásad bola Komisia povinná dodržať primeranú lehotu.

47. Po tretie holandská vláda tvrdí, že neprípustnosť žaloby je okrem uvedeného odôvodnená aj tou okolnosťou, že Komisia vôbec nezohľadnila vývoj situácie po vyhlásení rozsudkov z 5. novembra 2002 a hlavne skutočnosť, že dostala poverenie prerokovávať medzinárodné dohody o leteckej doprave s tretími štátmi a so Spojenými štátmi americkými, o čom bolo rozhodnuté na vyššie uvedenom zasadnutí Rady konanom 5. a 6. júna 2003, [32] ako ani prijatie nariadenia č. 847/2004 a všeobecnejšie ani stanovenie cieľov Spoločenstva v oblasti leteckej dopravy, na ktorých dosiahnutí sa napokon aktívne zúčastnilo aj Holandsko.

48. Holandská vláda nakoniec zdôrazňuje, že v prípade, že by Súdny dvor potvrdil, že zo strany Holandska došlo k nesplneniu povinností vytýkaných Komisiou, Holandsko by sa ocitlo v bezvýchodiskovej situácii, pretože by bolo nútené so Spojenými štátmi americkými rokovať o zmene dvojstrannej dohody, čím by neoprávnene zasiahlo do výlučnej právo-

31 — Uznesenie z 13. júla 1990, 2/88 Imm., Zb. s. I-3365, bod 17.

32 — Pozri bod 32 vyššie.

moci Spoločenstva a mohlo by ohroziť ciele rokovaní prebiehajúcich na úrovni Spoločenstva. V odpovedi na tvrdenie Komisie, že na dosiahnutie súladu s prípadným rozhodnutím Súdneho dvora, ktorým by bolo žalobe vyhovené, by postačovalo vypovedanie dohody, Holandsko zdôrazňuje, že v situácii, keď neexistuje dohoda na úrovni Spoločenstva, by takéto opatrenie spôsobilo vznik neprípustného právneho vákua, ktoré by poškodilo vnútroštátne subjekty pôsobiace v tomto odvetví.

49. Komisia po prvé uvádza, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora nie je v rámci konania podľa článku 226 ES povinná rešpektovať stanovené lehoty a že prípadné neprimerane dlhotrvajúce konanie pred podaním žaloby môže viesť k neprípustnosti žaloby iba vtedy, ak by týmto správaním Komisie došlo k porušeniu práv na obranu členského štátu. V tejto veci však Holandsko neuplatnilo žiadne tvrdenie, ktorým by preukázalo, že takéto správanie Komisie malo vplyv na výkon jeho práva na obranu.

50. Po druhé Komisia čisto informatívne uvádza, že dôvod, prečo v roku 1995 podala žalobu proti iným ôsmim členským štátom a neurobila tak aj proti Holandsku spočíva v tom, že v tom období považovala za prekážku tú okolnosť, že na rozdiel od ostatných ôsmich žalovaných štátov Holandsko uzavrelo spornú dohodu ešte pred účinnosťou právnych predpisov zahrnutých v „treťom balíku", hoci to bolo až po ich prijatí. Žalobu proti Holandsku sa rozhodla podať až po vyhlásení rozsudku Súdneho dvora z 18. decembra 1997 vo veci Inter-Environnement Wallonie [33]. Okrem toho, až pri vypracovávaní svojej repliky Komisia zistila, že holandský parlament 26. apríla 1993 dohodu ratifikoval, čo bolo až po tom, ako „tretí balík" právnych predpisov nadobudol účinnosť.

51. Po tretie Komisia uvádza, že skutočnosť, že konanie proti Holandsku začala neskôr ako proti iným ôsmim členským štátom, tento štát žiadnym spôsobom neznevýhodňuje, práve naopak, Holandsko malo k dispozícii viac času na dosiahnutie súladu s rozsudkami Súdneho dvora z 5. novembra 2002. Pokiaľ ide o čas, ktorý uplynul medzi zaslaním odôvodneného stanoviska a podaním tejto žaloby, Komisia uvádza, že sa rozhodla počkať, kým Súdny dvor vyhlási uvedené rozsudky a že v nadväznosti na tieto rozsudky svoj názor vyjadrila v oznámení z 19. novembra 2002 a neskôr v listoch adresovaných holandskej vláde z 25. novembra 2002, 30. júla 2004 a 10. marca 2005. V týchto listoch Komisia

33 — Rozsudok z 18. decembra 1997, C-129/96, Zb. s. I-7411.

okrem iného požiadala Holandsko, aby postupovalo v súlade s rozsudkami z 5. novembra 2002 a vypovedalo spornú dohodu, čo vylučovalo možnosť jej opätovného prerokovania. V prípade jej vypovedania by uvedená dohoda zostala v platnosti ešte po dobu dvoch rokov a ak by aj do tejto lehoty nedošlo k uzavretiu žiadnej dohody na úrovni Spoločenstva, letecká doprava so Spojenými štátmi americkými by zostala naďalej zabezpečená na základe zásady zdvorilosti.

2. Posúdenie

52. Holandská vláda namieta proti prípustnosti žaloby a dovoláva sa porušenia zásad legitímnej dôvery a právnej istoty, ktorého sa Komisia dopustila tým, že dlho vyčkávala, kým sa proti nemu rozhodla podať žalobu na základe právomocí, ktoré jej vyplývajú z článku 226 ES. Týmto oneskoreným konaním Komisia okrem iného porušila článok 5 Zmluvy ES, ktorý podľa výkladu Súdneho dvora v už citovanom uznesení vo veci Zwartveld a i. ukladá inštitúciám Spoločenstva, aby svoje konanie zosúladili s požiadavkami lojálnej spolupráce s členskými štátmi.

53. Holandsko Komisii vytýka tiež neprimerane dlhé trvanie konania pred podaním žaloby. Tento členský štát zastáva názor, že Komisia je pri výkone právomocí, ktoré sú jej zverené na základe článku 226 ES, povinná konať v primeranej lehote. Táto povinnosť je súčasťou zásady správneho úradného postupu a vyplýva tiež zo zásady právnej istoty.

54. Najskôr uvádzam, že tvrdenia holandskej vlády nepreukazujú nič nové. Ako uvediem nižšie, prakticky už od vyhlásenia prvých rozsudkov vo veci nesplnenia povinnosti Súdny dvor skúmal výhrady žalovaných členských štátov smerujúce proti prípustnosti žaloby, ktorými vytýkali Komisii na jednej strane oneskorenú povahu jej zásahu a na druhej strane neprimerane dlhé trvanie konania pred podaním žaloby.

55. Napriek tomu však povaha tejto veci vykazuje určité zvláštnosti, ktorými sú najmä okolnosť, že Komisia proti iným ôsmim členským štátom podala žalobu, ktorá sa týkala podobného nesplnenia povinnosti, a so žalobou proti Holandsku vyčkávala, vyhlásenie príslušných rozsudkov, v ktorých Súdny dvor v uvedených veciach potvrdil nesplnenie povinností, vývoj v nadväznosti na tieto rozsudky, politicky chúlostivá povaha konaní, ktoré Komisia začala a doviedla do konca, a v neposlednom rade význam dotknutých hospodárskych záujmov. Okrem uvedeného, pokiaľ ide o prejednávanú vec, nečinnosť Komisie bola

výrazne dlhšia ako v ostatných prípadoch, ktoré už Súdny dvor preskúmal.

56. Domnievam sa teda, že v rámci týchto návrhov je potrebné zaoberať sa podrobnejšie hlavnou otázkou, ktorú holandská vláda položila v rámci vznesenia námietky neprípustnosti, a teda či má byť v rámci konania o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES rozhodnuté o existencii povinnosti Komisie konať v primeranej lehote.

a) Prehľad judikatúry Spoločenstva týkajúcej sa dodržiavania primeranej lehoty

57. Najskôr je potrebné uviesť, že v judikatúre Spoločenstva existuje veľký počet rozhodnutí, ktorých súčasťou je pojem primeraná lehota.

58. Na účely tohto skúmania postačuje uviesť, že dodržanie primeranej lehoty súd Spoločenstva skúmal predovšetkým ako kritérium, na základe ktorého posudzoval prípadné porušenie niektorých všeobecných zásad práva Spoločenstva, ktorými sú najmä zásada ochrany legitímnej dôvery, zásada právnej istoty, zásada ochrany práv na obranu a práva na spravodlivý proces, ako aj kritérium, na základe ktorého posudzoval, či konanie inštitúcií a orgánov Spoločenstva bolo v súlade so zásadou správneho úradného postupu. Súd prvého stupňa na základe rozsudku SCK a FNK/Komisia [34] a Súdny dvor v nedávnom rozsudku Technische Unie/Komisia [35] potvrdili, že dodržanie primeranej lehoty zo strany Komisie v rámci správnych konaní v oblasti politiky hospodárskej súťaže predstavuje všeobecnú zásadu práva Spoločenstva.

59. Nezávisle od toho, či sa dodržiavanie primeranej lehoty posudzuje ako všeobecná zásada práva Spoločenstva alebo len ako súčasť takto posúdených zásad, dodržiavanie primeranej lehoty predstavuje v správe Spoločenstva pravidlo, podľa ktorého sa posudzuje zákonnosť jeho činnosti. [36]

34 — Rozsudok z 22. októbra 1997, T-213/95 a T-18/96, Zb. s. II-1739, bod 56.

35 — Rozsudok z 21. septembra 2006, C-113/04 P, Zb. s. I-8831, bod 40.

36 — Podľa článku 41 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie vyhlásenej v Nice 7. decembra 2000 (Ú. v. ES C 364, s. 1), povinnosť inštitúcií a orgánov Únie konať v primeranej lehote je súčasťou práva na správny úradný postup.

60. Je však potrebné uviesť, že toto pravidlo neslúži len ako kritérium pre posúdenie zákonnosti dĺžky trvania správneho konania, ale všeobecnejšie, že týmto pravidlom sa ukladá inštitúciám časové obmedzenie výkonu právomocí, ktoré sú im zverené. A teda, aj keď sa Súdny dvor nedovolával výslovne pojmu primeranej lehoty, vo viacerých prípadoch uviedol, ako sa ukáže nižšie, že zásada právnej istoty bráni tomu, aby inštitúcia mohla neobmedzene predlžovať výkon svojich právomocí.

61. Vzhľadom na vyššie uvedené prejdem ku skúmaniu toho, či dodržanie uvedeného pravidla je Komisii uložené aj pri výkone jej právomocí podľa článku 226 ES.

b) O existencii povinnosti Komisie dodržiavať primeranú lehotu v rámci konaní podľa článku 226 ES

62. Toto skúmanie si vyžaduje zohľadnenie povahy konania o nesplnení povinnosti. Zdá sa, že črta, ktorá toto konanie odlišuje od ostatných konaní, spočíva predovšetkým v diskrečnej povahe právomocí Spoločenstva.

63. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je teda Komisia príslušná rozhodnúť, či je vhodné začať konanie o nesplnení povinnosti a posúdiť pre aké konanie alebo opomenutie dotknutého členského štátu by sa takéto konanie malo začať. [37] Ak už bolo konanie začaté a dotknutý členský štát v určenej lehote nevyhovie odôvodnenému stanovisku Komisie, je úlohou Komisie, aby posúdila, či je vhodné vec predložiť Súdnemu dvoru na rozhodnutie o prípadnom nesplnení povinnosti. Okrem toho, diskrečná právomoc Komisie podľa ustálenej judikatúry zbavuje jednotlivcov práva požadovať od tejto inštitúcie, aby začala konanie podľa článku 226 ES. [38] Súdny dvor, ktorému bola vec predložená podľa článku 226 ES, rešpektoval túto diskrečnú právomoc a ak žalovaný členský štát popieral vhodnosť žaloby, zdržal sa posudzovania vhodnosti jej podania. [39]

64. V rozhodnutiach vo veci výhrad, ktoré vzniesli žalované členské štáty proti neskorému podaniu žaloby zo strany Komisie alebo proti neprimerane dlhému trvaniu konania pred podaním žaloby, Súdny dvor priznal Komisii diskrečnú právomoc, aj pokiaľ ide o posudzovanie lehôt, v ktorých

37 — Pozri napríklad rozsudok z 11. augusta 1995, Komisia/Nemecko, C-431/92, Zb. s. I-2189, bod 22.

38 — Pozri rozsudky z 1. marca 1966, Lütticke/Komisia, 48/65, Zb. s. 27, a zo 14. februára 1989, Star Fruit Company/Komisia, 247/87, Zb. s. 291, body 11 a 12.

39 — Pozri napríklad rozsudok z 9. júla 1970, Komisia/Francúzsko, 26/69, Zb. s. 565, bod 10.

uplatňuje svoje právomoci podľa článku 226 ES.

65. Judikatúra Súdneho dvora už od 70. rokov zdôrazňuje diskrečnú právomoc, ktorú má Komisia pri posudzovaní toho, kedy je vhodné proti členskému štátu začať konanie o nesplnení povinnosti. V rozsudku vo veci Komisia/Francúzsko [40], ktorého predmetom bola žaloba Komisie proti Francúzskej republike podľa článku 141 Zmluvy ESAE, ktorého ustanovenie má rovnaké znenie ako článok 226 ES, Súdny dvor, ktorý rozhodoval o námietke neprípustnosti žaloby vznesenej francúzskou vládou, ktorá vytýkala Komisii neskoré podanie žaloby, napriek tomu, že o nesplnení povinnosti vedela už dlho, rozhodol, že podanie žaloby podľa článku 141 Zmluvy ESAE „nepodlieha vopred určenej lehote, toto konanie z dôvodu jeho povahy a cieľa v sebe zahŕňa právomoc danú Komisii posúdiť čo najprimeranejšie dôvody a lehoty, ktoré umožnia nápravu prípadných nesplnení povinnosti".

66. V súvislosti s článkom 226 ES Súdny dvor potvrdil túto zásadu v ďalších rozsudkoch. Najmä v rozsudku vo veci Komisia/Belgicko [41], keď Komisia vytýkala Belgickému kráľovstvu nesplnenie povinností vyplývajúcich zo šiestej smernice o harmonizácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu. Žalovaný členský štát v súlade s článkom 27 ods. 5 tejto smernice oznámil Komisii v roku 1977 sporné ustanovenia. Námietky týkajúce sa nesúladu týchto ustanovení so smernicou Komisia po prvý raz oznámila v roku 1979 a v roku 1981 podala žalobu o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES. Belgická vláda namietala pred Súdnym dvorom neprípustnosť žaloby a uviedla, že neskorá reakcia Komisie spôsobila, že belgická vláda sa ocitla v situácii právnej neistoty poškodzujúcej jej záujmy a že vzhľadom na to, že článok 27 ods. 5 šiestej smernice nestanovuje lehotu na vznesenie námietok proti riadne oznámeným právnym predpisom členského štátu, Komisia bola povinná dodržať primeranú lehotu. Žalovaná vláda okrem iného žiadala, aby Súdny dvor v uvedenej veci uplatnil zásadu, ktorú potvrdil v rozsudku vo veci Lorenz [42] v súvislosti s konaním podľa článku 93 ods. 3 Zmluvy ES (teraz článok 88 ods. 3 ES). Po tom, čo Súdny dvor rozhodol, že judikatúra vo veci Lorenz nie je relevantná, pretože sa týka „konania, ktoré sa sčasti výslovne odchyľuje od ustanovenia článku [226 ES]" uviedol, že tento článok sa uplatní „bez toho, aby bola Komisia povinná dodržať určitú lehotu". [43]

40 — Rozsudok zo 14. decembra 1971, 7/71, Zb. s. 1003.

41 — Rozsudok z 10. apríla 1984, 324/82, Zb. s. 1861.

42 — Rozsudok z 11. decembra 1973, 120/73, Zb. s. 14781.

43 — Rozsudok Komisia/Belgicko, už citovaný v poznámke pod čiarou 41, bod 12.

67. V rozsudku vo veci Komisia/Holandsko [44] holandská vláda vytýkala Komisii viaceré oneskorenia v rámci konania pred podaním žaloby. Žalovaná vláda uvádzala najmä to, že prvé výhrady proti sporným skutočnostiam Komisia predložila v roku 1984, avšak žalobu na Súdny dvor podala až po piatich rokoch. Podľa holandskej vlády Komisia touto nedbanlivosťou porušila práva na obranu Holandska a spôsobila mu neprijateľné finančné dôsledky. S odvolaním sa na rozsudok vo veci Komisia/Belgicko, uvedený v predošlom bode, Súdny dvor zdôraznil, že „ustanovenia článku [226 ES]... sa uplatnia bez toho, aby bola Komisia povinná dodržať vopred stanovenú lehotu". [45]

68. Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné položiť si otázku, či diskrečná povaha právomocí zverených Komisii podľa článku 226 ES na jednej strane a neexistencia vopred stanovených lehôt, v ktorých je Komisia povinná podať žalobu na strane druhej, naozaj bránia tomu, aby bola potvrdená existencia povinnosti Komisie dodržiavať primeranú lehotu aj pri výkone právomocí, ktoré sú jej týmto článkom zverené.

69. Pokiaľ ide, po prvé, o diskrečnú povahu právomocí Komisie, najskôr uvádzam, že priznanie tejto viac či menej významnej miery voľnej úvahy tejto inštitúcii v rámci konaní, ktoré nie sú konaniami o nesplnení povinnosti, nebránilo súdu Spoločenstva, aby rozhodol, že Komisia má v každom prípade povinnosť podať žalobu v primeranej lehote podľa zásady správneho úradného postupu, [46] alebo aby rozhodol, že Komisii sa zakazuje neobmedzene dlho predlžovať výkon svojich právomocí a tým porušovať zásadu právnej istoty. [47]

70. Je zrejmé, že konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES má nesporne zvláštnu povahu. Smeruje k tomu, aby bolo objektívne potvrdené, že členský štát si nesplnil povinnosť a jeho cieľom je zastavenie tohto protiprávneho konania členského štátu a nie prijatie opatrení sankčnej povahy. [48] Okrem toho, práve pre ciele, ktoré toto konanie sleduje a tiež pre politické hľadiská, ktoré môžu zohrávať úlohu v každom štádiu konania, je nástrojom, ktorému je vhodné priznať určitú pružnosť.

44 — Rozsudok zo 16. mája 1991, Komisia/Holandsko, Zb. s. I-2461.

45 — Tamže, bod 15.

46 — Pozri okrem iného rozsudky z 18. marca 1997, Guérin automobiles/Komisia, C-282/95, Zb. s. I-1503, bod 37; z 9. septembra 1999, UPS Europe/Komisia, T-127/98, Zb. s. II-2633, bod 37, ktorý sa týka skúmania sťažnosti pre porušenie pravidiel hospodárskej súťaže, a z 3. júna 1999, TF1/Komisia, T-17/96, Zb. s. II-3757, ktorý sa týka skúmania sťažnosti pre porušenie pravidiel v oblasti štátnej pomoci.

47 — Pozri okrem iného rozsudky zo 14. júla 1972, Geigy/Komisia, 52/69, Zb. s. 787, bod 21; z 24. septembra 2002, Falck a Acciaierie di Bolzano/Komisia, C-74/00 P a C-75/00 P, Zb. s. I-7869, body 140 a 141, a SCK a FNK/Komisia, už citovaný, bod 55.

48 — Iná situácia by bola v prípade, ak by išlo o konanie podľa článku 228 ES, to by však vybočovalo z rámca prejednávanej veci.

71. Domnievam sa však, že tieto úvahy a široká miera voľnej úvahy priznaná Komisii v rámci uvedeného konania nebránia možnosti kontrolovať spôsob, akým táto inštitúcia vykonáva svoje právomoci, ktoré sú jej priznané podľa uvedeného článku, a hlavne, pokiaľ ide o prejednávanú vec, vzhľadom na časové obmedzenie jej zásahu. [49]

72. Po druhé, nezdá sa mi, že okolnosť, že článok 226 ES vopred nestanovuje lehoty pre jednotlivé štádiá konania, bráni tomu, aby bola potvrdená zásadná povinnosť Komisie, že pri výkone svojich právomocí, ktoré má podľa tohto článku, je povinná konať v primeranej lehote.

73. Vzhľadom na uvedené je vhodné najskôr uviesť, že uznaním existencie tejto povinnosti nie je dotknutá otázka následkov spojených s jej prípadným porušením, ktorá bude skúmaná nižšie. V tejto chvíli stačí uviesť, že následky nedodržania primeranej lehoty nie sú nevyhnutne tie isté ako následky nedodržania premlčacej alebo prekluzívnej lehoty.

74. Okrem toho je potrebné poznamenať, že napriek tomu, že článok 226 ES výslovne nestanovuje žiadnu lehotu pre konanie o nesplnení povinnosti, judikatúra potvrdila, že pri určovaní lehoty dotknutému členskému štátu na odpoveď na písomnú výzvu alebo na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom je Komisia povinná riadiť sa kritériom primeranosti, a že, ak je to potrebné, je povinná tomuto štátu poskytnúť primeranú lehotu potrebnú na prípravu jeho obrany. [50] Tieto povinnosti sú jasne odôvodnené jednak cieľom, ktorý sleduje samotné

49 — Z tohto hľadiska možno okrem toho pripomenúť, že sa nezabudlo uviesť, že právomoci zverené Komisii podľa článku 226 ES sú vzhľadom na základnú úlohu ochrancu Zmluvy, ktorá jej je zverená podľa článku 211 ES, určitým nástrojom, a že preto sa nedá v zásade vylúčiť, napriek priestoru na voľnú úvahu, ktorý má Komisia, pokiaľ ide o čas a podmienky pre začatie jednotlivých štádií konania, že Komisia je povinná konať. V tomto zmysle pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Trabucchi vo veci Geddo (rozsudok z 12. júla 1973, 2/73, Zb. s. 865) a z nedávnej minulosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Alber vo veciach Komisia/Grécko (rozsudok z 12. septembra 2000, C-260/98, Zb. s. I-6537, bod 72) a Komisia/Írsko (rozsudok z 12. septembra 2000, C-358/97, Zb. s. I-6301, bod 83). Okrem toho, v priebehu niekoľkých rokov Komisia prijala vnútorné pravidlá o šetrení prípadov nesplnenia povinnosti, ktoré zabezpečili väčšiu transparentnosť jej činnosti. Na podnet Európskeho ombudsmana sa Komisia v roku 2001 zaviazala, že zverejní konsolidované znenie vnútorných pravidiel, ktoré sa uplatňujú vo vzťahu k sťažovateľom v rámci žaloby o nesplnení povinnosti. Tieto pravidlá sú obsiahnuté v oznámení Komisie Európskemu parlamentu a Európskemu ombudsmanovi o vzťahoch so sťažovateľmi vo veciach porušenia práva Spoločenstva (Ú. v. EÚ C 166, 2002, s. 3). Je teda snaha postupne odpolitizovať a zjednodušiť konanie o nesplnení povinnosti aspoň vtedy, keď ide o sťažnosť jednotlivca. Nakoniec treba uviesť, že Európsky ombudsman niekoľkokrát skúmal relevantnosť odôvodnení Komisie pri zastavení konania o sťažnosti (pozri napríklad rozhodnutie 995/98/OV).

50 — Rozsudky z 2. februára 1988, Komisia/Belgicko, 293/85, Zb. s. 305, bod 14; z 2. júla 1996, Komisia/Luxembursko, C-473/93, Zb. s. I-3207, bod 20; z 28. októbra 1999, Komisia/Rakúsko, C-328/96, Zb. s. I-7479, body 34 a 51, a z 13. decembra 2001, Komisia/Francúzsko, C-1/00, Zb. s. I-9989, body 64 a 65.

konanie o nesplnení povinnosti, a tým je ukončenie tohto vytýkaného správania, ktoré spočíva v nesplnení povinnosti, a jednak požiadavkou umožniť dotknutému členskému štátu účinne uskutočniť výkon svojich práv na obranu. V tejto snahe chrániť práva na obranu, ako sa ukáže nižšie, si Súdny dvor vyhradil právomoc rozhodnúť, pokiaľ ide o neprimeranú dĺžku trvania konania pred podaním žaloby.

75. Nakoniec treba uviesť, že ak je pravda, že súd Spoločenstva v zásade vylúčil možnosť zavádzať na základe judikatúry premlčacie lehoty na základe toho, že „aby premlčacia lehota splnila svoju funkciu, musí byť vopred určená" a že „je úlohou zákonodarcu Spoločenstva, aby stanovil jej dĺžku a spôsob jej uplatnenia", [51] chýbajúca zákonná úprava premlčania nijako nebránila Súdnemu dvoru a Súdu prvého stupňa, aby povinnosť Komisie podať žalobu v primeranej lehote alebo nepredlžovať neobmedzene dlho výkon svojich právomocí založili na zásade právnej istoty. [52]

76. Na základe vyššie uvedených úvah sa domnievam, že osobitná povaha konania podľa článku 226 ES nebráni tomu, aby bola potvrdená povinnosť Komisie, že aj v rámci tohto konania, má svoje konanie prispôsobiť zásade dodržiavania primeranej lehoty.

77. Okrem toho je potrebné uviesť, že požiadavka na vykonávanie, hoci aj obmedzenej kontroly spôsobov výkonu diskrečnej právomoci, ktorú má Komisia v rámci konania o nesplnení povinnosti, najmä pokiaľ ide o určenie časového obmedzenia výkonu tejto právomoci, vyplýva z judikatúry Súdneho dvora uvedenej v bodoch 65 až 67, aj keď samotná judikatúra súčasne túto diskrečnú právomoc Komisie potvrdila.

78. Tak napríklad v rozsudku Komisia/Francúzsko, už citovanom v bode 65 vyššie, Súdny dvor v odpovedi na výhradu žalovanej francúzskej vlády, ktorá vytýkala Komisii neskoré začatie konania podľa článku 141 Zmluvy ESAE, hoci o údajnom nesplnení povinnosti vedela už od roku 1965, po tom, čo spresnil, že Komisii z uvedeného článku nevyplývala povinnosť podať žalobu vo vopred stanovenej lehote, aj tak skonštatoval, že nesplnenie povinnosti sa v tomto prípade úplne preukázalo až v roku 1968, t. j. neskôr, a že Komisia už v roku 1969 uskutočnila niekoľko predbežných úkonov pred formálnym začatím konania. [53]

51 — Pozri rozsudky Geigy/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, bod 21, ako aj Falck a Acciaierie di Bolzano/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, bod 139.

52 — Pozri napríklad rozsudky Lorenz, už citovaný v poznámke pod čiarou 42, bod 4; Geigy/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, bod 21, ako aj Falck a Acciaierie di Bolzano/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 47, bod 140, a rozsudky Súdu prvého stupňa z 13. marca 1990, Costacurta/Komisia, T-34/89 a T-67/89, Zb. s. II-93, bod 48, a z 10. februára 1994, White/Komisia, T-107/92, Zb. VS s. I-A-41, bod 46.

53 — Body 7 a 8 rozsudku.

79. Možnosť kontroly uplatňovania diskrečnej právomoci Komisie výslovne uznal generálny advokát Roemer [54], ktorý vo svojich návrhoch vo vyššie uvedenej veci konštatoval, že niektoré úvahy v uvedenom prípade viedli Komisiu k tomu, aby sa zdržala začať konanie o nesplnení povinnosti v skoršom čase, a nakoniec uviedol, že vzhľadom na tieto okolnosti bolo treba uznať, že Komisia „svoje právomoci uplatnila správne" a že názor, že konanie bolo začaté s „nezákonným oneskorením", treba odmietnuť. [55]

80. Bez ohľadu na zásadné tvrdenia požiadavka týkajúca sa odôvodnenia lehôt v konaní Komisie v konkrétnom prípade ešte výraznejšie vyplýva z rozsudkov Komisia/Belgicko, už citovaný v bode 66 vyššie, a Komisia/Holandsko, už citovaný v bode 67 vyššie.

81. V prvom z týchto rozsudkov Súdny dvor po tom, čo zamietol tvrdenie belgickej vlády, že Komisia bola v uvedenom prípade povinná dodržať primeranú lehotu, čím teda uznal jej diskrečnú právomoc pri rozhodovaní o tom, kedy je vhodné začať konanie podľa ustanovenia článku 226 ES, skonštatoval, že „pri uplatňovaní diskrečnej právomoci podľa článku [226 ES] [Komisia] usúdila, že skúmanie zlučiteľnosti predmetných belgických opatrení s právom Spoločenstva musí odložiť až do okamihu, kým smernica nenadobudne účinnosť vo všetkých členských štátoch" a že týmto konaním „Komisia neuplatnila uvedenú diskrečnú právomoc v rozpore so Zmluvou".

82. V druhom z týchto rozsudkov Súdny dvor uviedol, že tým, že „sa Komisia pred podaním žaloby rozhodla počkať na rozhodnutie Súdneho dvora z 15. januára 1987 vo veci Krohn..., ako aj na reakciu holandskej vlády na tento rozsudok", „neuplatnila v rozpore so Zmluvou svoju diskrečnú právomoc, ktorá jej bola zverená podľa článku [226 ES]". [56]

83. Nakoniec treba zdôrazniť, že najmä v súvislosti s dĺžkou trvania konania pred podaním žaloby Súdny dvor uviedol, že príliš dlhotrvajúce konanie pred podaním žaloby môže viesť k neprípustnosti žaloby o nesplnenie povinnosti, pričom vysvetlil, že

54 — Po tom, čo konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 141 Zmluvy ESAE označil ako *„ultima ratio"*, ktoré slúži Komisii na dosiahnutie toho, aby členský štát ukončil neplnenie povinnosti, ktoré je podľa Komisie nezlučiteľné s právom Spoločenstva, generálny advokát Roemer uviedol, že potreba chrániť účinnosť tohto konania, ako aj to, že žaloba má v každom prípade vplyv na dobré meno dotknutého členského štátu, napriek objektívnej povahe rozhodnutia o nesplnení povinnosti, slúžia na to, aby sa vylúčilo akékoľvek automatické priznávanie diskrečnej právomoci Komisie pri posudzovaní toho, či je vhodné podať proti členskému štátu žalobu o nesplnení povinnosti a kedy má byť táto žaloba podaná.

55 — Generálny advokát Roemer uvádza najmä vôľu dať prednosť najskôr dosiahnutiu vzájomnej dohody, zo začiatku obmedzený vplyv nesplnenia povinnosti, požiadavku nezhoršovať začatím konania krízu, ktorou Spoločenstvo prechádzalo v roku 1965, a nakoniec okolnosť, že v predmetnej oblasti sa mali práve prijímať nové predpisy.

56 — Bod 15 rozsudku.

„takýto záver platí iba v prípadoch, keď správanie Komisie sťažilo vyvrátenie jej tvrdení [uplatnených proti žalovanému členskému štátu], čím sa porušili práva na obranu". [57]

84. Tu je potrebné uviesť, ako to nakoniec vyplýva aj zo všetkých vyššie uvedených úvah, že dodržanie primeranej lehoty sa vyžaduje nielen ako kritérium posudzovania zákonnosti dĺžky trvania konania pred podaním žaloby podľa článku 226 ES, ale tiež nato, aby sa zabránilo oneskorenému uplatňovaniu právomocí, ktoré sú Komisii zverené podľa ustanovení tohto článku. Inými slovami, povinnosť Komisie dodržať primeranú lehotu znamená na jednej strane, že táto inštitúcia od okamihu, keď sa dozvedela o údajnom nesplnení povinnosti, nemôže neobmedzene dlhý čas predlžovať uplatňovanie právomocí, ktoré sú jej zverené podľa ustanovení článku 226 ES, a na druhej strane, že po začatí konania pred podaním žaloby na základe tohto ustanovenia je povinná prispôsobiť dĺžku jeho trvania kritériu primeranosti.

85. Je zrejmé, že konkrétne posúdenie primeranej povahy lehoty sa líši podľa toho, či ide o posudzovanie, pri ktorom sa zohľadňuje doba, ktorá predchádza začatiu konania zaslaním písomnej výzvy alebo sa posudzuje len dĺžka trvania konania.

86. V prvom prípade je potrebné vziať do úvahy, že Komisia sa obyčajne neformálne skontaktuje s dotknutým členským štátom, aby získala informácie potrebné na zistenie skutkových a právnych okolností a aby si vytvorila prvý názor o skutočnej existencii a dosahu porušenia práva Spoločenstva, ako aj o tom, aký postup má zvoliť, aby zo strany dotknutého členského štátu došlo k ukončeniu tohto správania, vrátane toho, či je prípadne vhodné začať formálne konanie podľa článku 226 ES. V tomto prvom štádiu, v ktorom je potrebné zohľadniť širokú mieru voľnej úvahy, ktorú má Komisia pri výkone právomocí podľa článku 211 ES a článku 226 ES, Komisia musí mať dostatočný čas, aby zistila, aké sú možnosti dosiahnutia vzájomnej dohody a v záujme jej dosiahnutia, aby mohla s dotknutým členským štátom viesť potrebné rokovania. Okrem toho, Komisia musí mať podmienky, aby mohla zohľadniť poradie priorít súvisiace s povahou a závažnosťou porušenia práva, ako aj rozsahom účinkov, ktoré sú s ním spojené. Vzhľadom na tieto ciele je odôvodnené, aby sa pri hodnotení primeranosti dĺžky trvania tohto času uplatnili pružné kritériá posudzovania.

87. V čase začatia konania, ktoré začína zaslaním písomnej výzvy, má Komisia všetky

57 — Pozri rozsudky z 12. mája 2005, Komisia/Belgicko, C-287/03, Zb. s. I-3761, bod 14, a z 8. decembra 2005, Komisia/Luxembursko, C-33/04, Zb. s. I-10629, bod 76. Analogicky pozri rozsudok z 21. januára 1999, Komisia/Belgicko, C-207/97, Zb. s. I-275, bod 25.

informácie potrebné na posúdenie správania dotknutého členského štátu. Keď sa Komisia rozhodne zaslať dotknutému členskému štátu písomnú výzvu, predpokladá sa, že uvedené správanie kvalifikovala ako nesplnenie povinnosti a za vhodný nástroj slúžiaci k ukončeniu tohto správania považuje uplatnenie článku 226 ES. Kritériá posudzovania, na základe ktorých sa hodnotí primeranosť lehoty, v ktorej sa vykonávajú rôzne úkony konania až do prípadného rozhodnutia o predložení veci Súdnemu dvoru, musia byť preto prísnejšie.

88. Po tom, čo bola potvrdená povinnosť Komisie dodržiavať primeranú lehotu aj v rámci konaní o nesplnení povinnosti, či už sa táto povinnosť chápe aj ako obmedzenie oneskoreného výkonu právomocí Komisie, ktoré má v tejto oblasti, alebo ako kritérium na hodnotenie zákonnosti dĺžky trvania konania, je potrebné položiť si otázku, aké dôsledky by malo prípadné porušenie tejto povinnosti.

c) O dôsledkoch nedodržania primeranej lehoty v rámci konania podľa článku 226 ES

89. Keďže článok 226 ES poskytuje nástroj, ktorý smeruje k rozhodnutiu súdu o porušení práva Spoločenstva, domnievam sa, že je nutné zásadne vylúčiť, že by neodôvodnené odďaľovanie začatia konania zo strany Komisie od okamihu, keď sa dozvedela o údajnom nesplnení povinnosti alebo neprimeraná dĺžka tohto už začatého konania, mohli viesť k tomu, aby Komisia stratila právo predložiť vec Súdnemu dvoru na rozhodnutie o tomto nesplnení povinnosti. [58]

90. Uvedený dôsledok však nesmie byť *a priori* vylúčený, pokiaľ by neskorý zásah Komisie alebo neprimeraná dĺžka konania mali nenapraviteľný vplyv na výkon práva na obranu dotknutého členského štátu. Domnievam sa, že tento záver logicky vyplýva zo zistenia možného prekrývania sa lehôt pre konanie Komisie a výkon práv na obranu a z judikatúry založenej na tomto zistení, ktorá uznáva neprípustnosť žaloby podľa článku 226 ES v prípade, ak by neprimeraná dĺžka konania ovplyvnila výkon práv na obranu žalovaného členského štátu. [59] Pokiaľ začatie nového konania neumožní odstránenie tohto nedostatku, Komisia v skutočnosti stratí právo predložiť vec Súdnemu dvoru na rozhodnutie o nesplnení povinnosti.

58 — Pokiaľ by išlo o konanie podľa článku 228 ES, mohlo by sa dospieť k inému záveru.

59 — Pozri bod 83 vyššie.

91. Vylúčenie toho, aby Komisia v dôsledku neskorého zásahu alebo v dôsledku neprimeranej dĺžky konania stratila svoje právomoci, je v zásade odôvodnené o to viac zohľadnením toho, že štádium súdneho konania podľa článku 226 ES má čisto určovaciu povahu.

92. Je však potrebné pripomenúť, že aj keď Súdny dvor nie je v rámci tejto žaloby oprávnený prikázať členskému štátu, ktorý si neplní povinnosti, aby takéto protiprávne konanie ukončil, tento členský štát je povinný vykonať rozsudok Súdneho dvora a prijať všetky potrebné opatrenia smerujúce k ukončeniu neplnenia povinnosti a k navráteniu stavu zlučiteľnému s ustanoveniami práva Spoločenstva, ktoré porušil.

93. Nedá sa vylúčiť, že dôsledok uplynutia času, ktorý je spojený s nečinnosťou Komisie môže za určitých predpokladov spočívať v tom, že právomoci Komisie dosiahnuť, aby dotknutý členský štát prijal potrebné opatrenia smerujúce k ukončeniu neplnenia povinnosti, budú obmedzené, aj keď to v zásade nemá vplyv na právo Komisie predložiť vec Súdnemu dvoru na účely určenia nesplnenia tejto povinnosti.

94. Podobný názor vyplýva z rozsudku vo veci Komisia/Írsko [60]. Komisia začala proti Írsku dve rôzne konania o nesplnení povinnosti, ktorých predmetom bolo jednak porušenie ustanovení šiestej smernice o dani z pridanej hodnoty, pretože Írsko opomenulo uplatniť túto daň na mýta z užívania mostov a ciest, a jednak porušenie povinností vyplývajúcich z právnych predpisov o systéme vlastných zdrojov Spoločenstva, pretože Írsko neposkytlo Komisii, ako vlastné zdroje pochádzajúce z dane z pridanej hodnoty, čiastky zodpovedajúce dani, ktorá mala byť vybraná na uvedenom mýtnom, zvýšenej o úroky z omeškania.

95. Po tom, čo Súdny dvor skonštatoval, že tým, že Írsko opomenulo vybrať uvedené mýtne, porušilo ustanovenia predpisov o dani z pridanej hodnoty, položil si otázku týkajúcu sa dôsledkov dlhotrvajúcej nečinnosti Komisie (medzi oznámením odôvodneného stanoviska a podaním žaloby prešlo viac ako sedem rokov) vo vzťahu k rozsahu povinnosti Írska uhradiť spätne dlžné čiastky podľa právnych predpisov o vlastných zdrojoch Spoločenstva. V bode 71 uvedeného rozsudku, Súdny dvor potvrdil, že „aj keď premlčacia lehota na vrátenie DPH nie je stanovená ani v šiestej smernici..., ani v ustanoveniach o vlastných zdrojoch Spoločenstva, základná požiadavka právnej istoty bráni tomu, aby Komisia v rámci konania o nesplnení povinnosti vedeného na účely spätného uhradenia vlastných zdrojov, mohla nekonečne dlho vyčkávať s rozhodnutím začať konanie pred súdom". Analogickým uplatnením článku 9 ods. 2 nariadenia Rady (EHS, Euratom) č. 1553/89 z 29. mája 1989 o konečných jednotných dohodách o vyberaní vlastných zdrojov pochádzajúcich z dane z pridanej hodnoty, ktorý vylučoval

60 — Rozsudok z 12. septembra 2000, C-358/97, Zb. s. I-6301.

možnosť opraviť výkazy zaslané členskými štátmi obsahujúce údaje o výške vlastných zdrojov z daní po uplynutí štyroch období rozpočtových rokov, Súdny dvor vylúčil právo Komisie, aby od Írska požadovala spätné uhradenie dlžných čiastok za rozpočtové obdobia spred roku 1994.

96. Ak prípadné nedodržanie primeranej lehoty nemôže v zásade spôsobiť stratu práva Komisie vytýkať členskému štátu nesplnenie povinnosti a predložiť túto vec Súdnemu dvoru na rozhodnutie, Súdny dvor, najmä vzhľadom na dĺžku trvania konania pred podaním žaloby skonštatoval [61], že neprimerane dlhé trvanie tohto konania predstavuje procesný nedostatok, ktorý môže spôsobiť neprípustnosť žaloby. [62] Súdny dvor však uvedenú možnosť pripustil iba v prípadoch, ak by takýmto správaním došlo k porušeniu práv na obranu žalovaného členského štátu.

97. Asi by bolo vhodné položiť si otázku, či by sa aj bez toho, aby došlo k porušeniu práv na obranu dotknutého členského štátu, v osobitných prípadoch, mala uznať neprípustnosť žaloby, pokiaľ by po uplynutí lehoty stanovenej členskému štátu na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom, Komisia nepredložila vec Súdnemu dvoru v primeranej lehote, a toto je potrebné posudzovať s prihliadnutím na okolnosti konkrétneho prípadu a na odôvodnenia Komisie, ako aj na širokú mieru voľnej úvahy, ktorú má Komisia pri výkone svojich právomocí podľa článkov 211 ES a 226 ES.

98. Aj keď sa toto riešenie môže zdať príliš formálne, mohlo by byť prospešné pre prípadný rozsudok do budúcnosti, pretože by sa zabránilo tomu, aby Súdny dvor, ktorý je podľa ustálenej judikatúry povinný posudzovať situáciu, aká bola ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, [63] rozhodoval s ohľadom na právne a skutkové okolnosti, ktoré už nie sú aktuálne, pretože sa v priebehu času zmenili.

99. Vzhľadom na uvedené je potrebné pripomenúť, že cieľom konania pred podaním žaloby nie je len poskytnúť dotknutému členskému štátu možnosť ochrany práv tým, že sa vyjadrí proti výhradám, ktoré

61 — Pozri bod 83 vyššie.

62 — Bez toho, aby bola dotknutá možnosť podať novú žalobu, pokiaľ by sa tento nedostatok odstránil.

63 — Ako je známe, podľa ustálenej judikatúry Súdny dvor pri rozhodovaní vo veci žaloby podľa článku 226 ES nemôže zohľadňovať vývoj, ku ktorému došlo v čase medzi odôvodneným stanoviskom a podaním žaloby, ale musí skúmať len okolnosti v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku.

proti nemu vzniesla Komisia, ale tiež tým, ako opakovane uviedol Súdny dvor, aby sa zabezpečilo jasné stanovenie predmetu prípadného súdneho konania pred súdom Spoločenstva. Riadny priebeh konania pred podaním žaloby je teda podľa slov Súdneho dvora „zásadnou zárukou požadovanou Zmluvou ES nielen na ochranu práv dotknutého členského štátu, ale aby sa tiež zabezpečilo, že prípadné súdne konanie bude mať jasne stanovený predmet konania". [64]

100. Ak v priebehu obdobia medzi uplynutím lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku a podaním žaloby nastane taká zmena právnych a skutkových okolností uvedených v odôvodnenom stanovisku, že by sa rozsudok, ktorý Súdny dvor vyhlási bez prihliadnutia na tieto zmeny, stal zbytočným, je možné položiť si otázku, či by Súdny dvor, v prípade, že by prihliadol na tieto zmenené okolnosti a na prípadnú neodôvodnenú nečinnosť Komisie, ktorej trvanie presahuje primeranú lehotu, nemohol rozhodnúť o neprípustnosti žaloby.

101. Táto okolnosť by spôsobila, že Komisia by musela vydať nové odôvodnené stanovisko a prijatie tohto stanoviska by jej umožnilo opätovne predložiť vec Súdnemu dvoru. Môže sa zdať, že táto povinnosť je zlučiteľná s cieľom, aby bolo zaručené, že konanie pred súdom podľa článku 226 ES bude začaté riadne a že prípadný rozsudok, ktorý má v budúcnosti Súdny dvor vyhlásiť, bude aktuálny a prospešný.

102. Vzhľadom na uvedené podotýkam, že Súdny dvor sa už k takto navrhovanému riešeniu priklonil. V rozsudku vo veci C-177/03, už citovanom v bode 64 vyššie, Komisia podala proti Francúzsku žalobu podľa článku 226 ES dva a pol roka po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku. V priebehu tohto obdobia Francúzsko prijalo „v predmetnej oblasti viaceré zásadné opatrenia". [65] Podstatná časť vyjadrení pred Súdnym dvorom bola venovaná diskusii, či tieto vnútroštátne opatrenia boli dostatočné na prebratie smernice, ktorej nesprávne prebratie bolo francúzskej vláde vytýkané. Po tom, ako bolo uvedené, že je zrejmé, že Súdny dvor podľa ustálenej judikatúry nemôže v rámci konania pred súdom túto diskusiu vziať do úvahy, Súdny dvor uviedol, že „ak sa príslušné vnútroštátne ustanovenia zásadne zmenili v čase medzi uplynutím lehoty stanovenej na dodržanie odôvodneného stanoviska a podaním žaloby o nesplnenie povinnosti, môže z toho vyply-

64 — Pozri uznesenie z 11. júla 1995, Komisia/Španielsko, C-266/94, Zb. s. I-1975, bod 17, a rozsudky z 10. apríla 2003, Komisia/Portugalsko, C-392/99, Zb. s. I-3373, bod 133, a z 9. decembra 2004, Komisia/Francúzsko, C-177/03, Zb. s. I-1167, bod 20.

65 — Bod 18 rozsudku.

núť zbytočnosť rozsudku, ktorý má Súdny dvor vyhlásiť. V takejto situácii by bolo vhodnejšie, aby Komisia nepodávala žalobu, ale vydala nové odôvodnené stanovisko s upresnením dôvodov, na ktorých ešte pri zmenených okolnostiach trvá". [66] Súdny dvor sa však domnieval, že okolnosti tohto prípadu neodôvodňujú zamietnutie žaloby ako neprípustnej. [67]

103. Okrem toho však treba uviesť, že povinnosť Komisie predložiť vec Súdnemu dvoru v primeranej lehote odo dňa, keď členskému štátu uplynula stanovená lehota na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom, v opačnom prípade hrozí zamietnutie žaloby ako neprípustnej, teda povinnosť, ktorú má Komisia, keď usúdi, že je vhodné začať konanie pred súdom, nijako neovplyvní podstatu jej diskrečnej právomoci, ktorú má podľa článku 226 ES, ale je len podmienkou pre riadny výkon tejto právomoci.

104. Za týchto okolností by bola Komisia povinná, pokiaľ by to považovala za vhodné, podať novú žalobu alebo aspoň vydať nové odôvodnené stanovisko. Ak by sa Komisia rozhodla podať novú žalobu, bola by povinná opätovne posúdiť vhodnosť jej podania alebo prípadne nanovo sformulovať výhrady, ktoré predtým zaslala dotknutému členskému štátu, aby tak zohľadnila zmenené okolnosti.

105. V tejto chvíli prejdem k posúdeniu výhrad predložených holandskou vládou.

d) O výhrade založenej na neskorom podaní žaloby zo strany Komisie

106. Pokiaľ ide, po prvé, o výhradu týkajúcu sa neskorého podania žaloby zo strany Komisie, z vyššie uvedených úvah vyplýva, že ak by aj uvedená výhrada bola opodstatnená, konštatovanie tejto opodstatnenosti za okolností daného prípadu by v rozpore s tvrdením holandskej vlády nemalo vplyv na právo Komisie predložiť vec na rozhodnutie Súdnemu dvoru.

107. Skutočnosť, že by Komisia v prejednávanej veci stratila možnosť podať žalobu, ktorou by sa domáhala určenia nesplnenia povinností zo strany Holandska, ktoré mu pri uzatváraní a uplatňovaní medzinárodných dohôd o leteckej doprave vyplývajú z rozdelenia právomocí medzi

66 — Bod 21 rozsudku.
67 — Bod 22 rozsudku.

Spoločenstvo a členské štáty, ako určil Súdny dvor v rozsudkoch z 5. novembra 2002, by umožnila iba vo vzťahu k Holandsku, aby v rozpore s týmto rozdelením právomocí ponechalo v platnosti medzinárodné záväzky, a tým by sa tento členský štát na úkor jednotného uplatňovania zásad, ktoré Súdny dvor stanovil v uvedených rozsudkoch vo vzťahu k ostatným štátom, nespravodlivo ocitol vo výhodnejšej situácii.

108. Ako už bolo vyššie uvedené, právomoci Komisie by mohli zaniknúť, ak by sa potvrdilo, že neodôvodnené oneskorenie Komisie so začatím konania podľa článku 226 ES nenapraviteľným spôsobom ovplyvnilo možnosť výkonu práv na obranu žalovaného členského štátu v tomto konaní. Holandsko sa však v tejto veci nedovolávalo výslovne porušenia práv na obranu, a aj keby sa táto výhrada dala vyvodiť z jeho tvrdení, dôkaz o tomto porušení práva nebol predložený.

109. Pokiaľ ide o otázku, či prípadné potvrdenie v prípade vyhovenia žalobe, že zo strany Komisie došlo k neodôvodnenému oneskoreniu so začatím konania podľa článku 226 ES, mohlo mať vplyv na rozsah povinnosti, ktorá Holandsku vyplýva z povinnosti dosiahnuť súlad s rozsudkom Súdneho dvora, [68] je potrebné uviesť najmä to, že táto povinnosť by znamenala zrušenie sporných medzinárodných záväzkov do budúcnosti. A práve vzhľadom na povahu uvedenej povinnosti, nie je možné predpokladať, že by uplynutý čas mohol mať vplyv na zmenu jej rozsahu.

110. Holandsko okrem iného uvádza, že pokiaľ ide o vonkajšiu právomoc Spoločenstva v oblasti leteckej dopravy, ktorú Súdny dvor uznal v rozsudkoch z 5. novembra 2002, a vzhľadom na vývoj právnych predpisov v nadväznosti na tieto rozsudky, Holandsko už nie je oprávnené začínať rokovania so Spojenými štátmi americkými o zmene ustanovení spornej dohody, pretože Súdny dvor by ich mohol považovať za protiprávne. Podľa tohto členského štátu z uvedeného vyplýva, že oneskorenie, s akým Komisia proti nemu konala, ho dostalo do takej situácie, že v prípade rozhodnutia o vyhovení žaloby by nemohlo svoje konanie uviesť do súladu s prípadným rozsudkom.

111. Zastávam názor, že toto tvrdenie nie je prijateľné. Ako však Komisia zdôraznila, sporná dohoda predpokladá možnosť jej vypovedania, ktorú si účastníci môžu uplatniť. Holandsko v rozpore s tým, čo tvrdí, má teda právny nástroj, ktorý by v prípade rozhodnutia Súdneho dvora v jeho nepro-

68 — Pozri úvahy týkajúce sa rozsudku Komisia/Írsko, už citovaného v bode 94 vyššie.

spech mohlo použiť, aby dosiahlo súlad s týmto rozhodnutím.

112. Pokiaľ ide o tvrdenie Holandska, ktoré v tomto bode podporila francúzska vláda, podľa ktorého by vypovedanie spornej dohody spôsobilo vznik právneho vákua v oblasti leteckej dopravy vo vzťahoch so Spojenými štátmi, ktoré by poškodilo vnútroštátne subjekty pôsobiace v tejto oblasti, stačí uviesť, že rovnaké negatívne dôsledky vyplynuli pre leteckých dopravcov členských štátov z rozsudkov z 5. novembra 2002 vyhlásených Súdnym dvorom, ktorý rozhodoval o žalobách Komisie, ktoré proti nim podala pred deviatimi rokmi. Domnievam sa, že z tohto hľadiska bolo uplynutie času pre holandských dopravcov skôr výhodou a nijako ich neznevýhodnilo.

113. Mimochodom, je potrebné uviesť, že uvedené tvrdenia Holandska, ako aj francúzskej vlády, v konečnom dôsledku smerujú k položeniu si otázky, ktorá je z hľadiska záujmov dotknutých dopravcov Spoločenstva rozhodujúcou, a táto sa týka opatrení, ktoré sú členské štáty, ktoré Súdny dvor v rozsudkoch z 5. novembra 2002 vyhlásil za zodpovedné za porušenie práva Spoločenstva, prípadne aj Holandsko, pokiaľ v tomto konaní nebude úspešné, povinné prijať na vykonanie zásad stanovených v týchto rozsudkoch. Z tohto hľadiska je pochopiteľné, že proti riešeniu, ktoré Komisia navrhla vo vyššie uvedených listoch z 25. novembra 2002, 30. júla 2004 a z 10. marca 2005, kde ako jedinú možnú cestu uvádza vypovedanie dohôd obsahujúcich protiprávne ustanovenia — pričom sa musí vylúčiť ich opätovné prerokovanie na vnútroštátnej úrovni z dôvodu výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva — sa dotknuté členské štáty postavili jednotne. Právne vákuum, ktoré by vzniklo v dôsledku tohto riešenia, a ktoré by v rozpore s tým, čo tvrdí Komisia nemohlo byť v skutočnosti vyplnené, hoci len provizórne, uplatnením zásady zdvorilosti, by mohlo mať pre dotknutých dopravcov Spoločenstva značné ekonomické dôsledky, jednak pokiaľ ide o stratu prepravných práv na linkách do a zo Spojených štátov amerických alebo o neistotu týkajúcu sa zachovania týchto práv, ako aj, čo bolo zdôraznené holandskou a francúzskou vládou, pokiaľ ide o ohrozenie existujúcich aliancií medzi dopravcami Spoločenstva a Spojených štátov (aliancie KLM/Northwest a Skyteam).

114. Ako už bolo uvedené vyššie,[69] nie je úlohou Súdneho dvora, aby pri rozhodovaní o žalobe podľa článku 226 ES určil spôsob, akým má dotknutý členský štát dosiahnuť súlad s rozsudkom, ktorým Súdny dvor

69 — Pozri bod 92 vyššie.

rozhodol o jeho nesplnení povinnosti,[70] aj keď rozsah tejto povinnosti stanoviť môže.[71] Z toho vyplýva, že ak by sa v tomto prípade[72] žalobe vyhovelo, pre žalovaný členský štát by nebolo vecne a právne nemožné dosiahnuť súlad s rozsudkom Súdneho dvora, pretože úlohou tohto členského štátu a Komisie je, aby sa v súlade so zásadou lojálnej a vzájomnej spolupráce, ktorou sa riadia vzťahy medzi inštitúciami Spoločenstva a členskými štátmi, snažili nájsť riešenie na problémy vzniknuté v súvislosti s vykonávaním rozsudku, ktorým by sa prípadne tejto žalobe vyhovelo.[73]

e) O výhrade založenej na neprimerane dlhom konaní o nesplnení povinnosti

115. Pokiaľ ide o trvanie konania, Holandsko vytýka Komisii oneskorenie, len pokiaľ ide o čas, ktorý uplynul medzi prijatím odôvodneného stanoviska a podaním žaloby.

116. Keďže odôvodnené stanovisko bolo prijaté v októbri 2000 a žaloba bola podaná v decembri roku 2004, obdobie, ktoré treba na účely tohto skúmania zohľadniť, trvalo skoro štyri roky.

117. Z judikatúry vyplýva, že primeranosť dĺžky trvania správneho konania sa posudzuje v závislosti od zvláštnych okolností konkrétneho prípadu, najmä jeho kontextu, rôznych štádií konania, ktoré Komisia ukončila, správania sa účastníkov konania počas konania, zložitosti veci, ako aj závažnosti pre jednotlivé zúčastnené strany.[74]

118. Nedomnievam sa, že v tomto prípade je možné Komisii vytýkať, že čakala, kým Súdny dvor vyhlásil rozsudky vo veciach žalôb podaných v roku 1998, ktorých predmet bol v podstate ten istý ako v žalobe vo veci samej.

70 — Možné nezhody v názoroch medzi Komisiou a dotknutým členským štátom v súvislosti s opatreniami potrebnými na správne vykonanie rozsudku Súdneho dvora budú môcť byť prípadne zohľadnené v rámci konania podľa článku 228 ES.

71 — Pozri rozsudok Komisia/Írsko, už citovaný v bode 94 vyššie.

72 — Táto žaloba sa odlišuje od žalôb, ktoré boli predmetom rozsudkov zo 14. septembra 1999, Komisia/Belgicko (C-170/98, Zb. s. I-5493), a zo 4. júla 2000, Komisia/Portugalsko (C-62/98, Zb. s. I-5171), v ktorých Komisia vytýkala nevypovedanie dohody a Súdnemu dvoru položila otázku, či žalované členské štáty majú v tomto zmysle nejakú povinnosť.

73 — Za predpokladu, že by sa Súdny dvor rozhodol zaujať stanovisko k tomuto bodu, domnievam sa, že v každom prípade je rozumné usudzovať, že keď sa nezlučiteľnosť s ustanoveniami práva Spoločenstva týka len niekoľkých ustanovení medzinárodnej dohody, ako v prejednávanej veci v prípade, keby bolo žalobe vyhovené, vypovedanie tejto dohody má byť nevyhnutné iba vtedy, ak nie je možné dosiahnuť zrušenie alebo zmenu týchto ustanovení. A Komisia by teda v tomto prípade mala poveriť žalovaný členský štát opätovným prerokovaním sporných ustanovení, aby sa zabezpečila ich zlučiteľnosť s príslušnými ustanoveniami Spoločenstva a vypovedanie celej dohody by sa mohlo požadovať iba vtedy, ak by sa uvedená zlučiteľnosť nedala dosiahnuť.

74 — Pozri rozsudok SCK a FNK/Komisia, už citovaný v bode 58 vyššie, bod 57, a analogicky, pokiaľ ide o trvanie konania pred súdom, rozsudok zo 17. decembra 1998, Baustahlgewebe/Komisia, C-185/95 P, Zb. s. I-8417, bod 29.

119. Po vyhlásení rozsudkov z 5. novembra 2002 však Komisia čakala ešte ďalšie dva roky, kým podala túto žalobu. Je teda potrebné posúdiť, či s prihliadnutím na všetky okolnosti uvedeného prípadu môže byť táto lehota kvalifikovaná ako neprimeraná.

120. Vzhľadom na uvedené je potrebné najskôr uviesť, že žaloby Komisie z roku 1998, ktorých výsledok nebolo možné vopred predpokladať, ako to nakoniec vyplýva aj z okolnosti, že Súdny dvor vyhovel žalobám len sčasti, po prvý raz nastolili otázku rozdelenia vonkajších právomocí v oblasti leteckej dopravy medzi Spoločenstvo a členské štáty. Okrem toho, ako bolo uvedené vyššie, v súvislosti s rozsudkami z 5. novembra 2002 sa vynára chúlostivá otázka týkajúca sa opatrení, ktoré mali byť prijaté na účely vyplnenia prípadného právneho vákua, ktoré by vzniklo zrušením medzinárodných záväzkov prijatých dotknutými členskými štátmi, ktoré svojím konaním neoprávnene zasiahli do výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva.

121. V nadväznosti na uvedené rozsudky bola v rámci Rady otvorená diskusia o spôsoboch zabezpečenia riadneho uplatnenia zásad stanovených Súdnym dvorom a táto diskusia, ako už bolo spomenuté, viedla k tomu, že na zasadnutí Rady, ktoré sa konalo 5. a 6. júna 2003, bol prijatý balík právnych predpisov, ktorý okrem iného obsahoval rozhodnutie, ktorým bola Komisia poverená rokovať so Spojenými štátmi americkými o medzinárodnej dohode o leteckej doprave.

122. Treba však pripomenúť, že dva týždne po vyhlásení rozsudkov z 5. novembra 2002 Komisia 19. novembra 2002 prijala vyššie uvedené oznámenie a v tomto oznámení vyjadrila svoje stanovisko k dôsledkom, ktoré je z týchto rozsudkov potrebné vyvodiť vo vzťahu k dohodám, ktorých sa rozsudky týkali, len nepriamo a že 25. novembra 2002 zaslala Holandsku list, v ktorom tento členský štát vyzýva, aby vypovedal spornú dohodu.

123. Zastávam názor, že za týchto okolností sa nedá Komisii vytýkať, keď pred podaním žaloby vo veci samej čakala na výsledok politickej diskusie otvorenej po vyhlásení rozsudkov z 5. novembra 2002 a ani sa jej nedá vytýkať, keď Holandsku poskytla potrebný čas na dosiahnutie súladu s týmito rozsudkami, najmä vzhľadom na skutočnosť, že podľa Komisie toto nutne znamenalo vypovedanie záväzkov prijatých týmto členským štátom so Spojenými štátmi americkými, čo bolo opatrením, ktoré by, ako zdôraznila aj samotná holandská vláda, významným spôsobom ovplyvnilo vzťahy medzi obidvomi štátmi v oblasti leteckej dopravy a najmä záujmy holandských leteckých dopravcov.

124. Z vyššie uvedeného vyplýva, že Komisii sa nedá vytýkať, že nedodržala primeranú lehotu, ak do podania tejto žaloby od prijatia odôvodneného stanoviska čakala štyri roky.

B — *O veci samej*

1. O nesplnení povinnosti, ktoré vyplýva s neoprávneného zásahu do výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva

125. Domnievam sa teda, že výhrada, ktorú v tomto zmysle vznieslo Holandsko, by mala byť zamietnutá ako nedôvodná.

127. Ako už bolo uvedené v bode 25 vyššie, Súdny dvor v rozsudkoch z 5. novembra 2002 rozhodol, že na základe článku 1 ods. 3 nariadenia č. 2409/92 a článkov 1 a 7 nariadenia č. 2299/89 Spoločenstvo získalo výlučnú právomoc dohodnúť s tretími štátmi medzinárodné záväzky, ktoré sa na jednej strane týkajú výkonu slobodnej tvorby cien dopravcov mimo Spoločenstva na letových trasách v rámci Spoločenstva a na druhej strane sa týkajú PRS ponúkaných alebo používaných na území Spoločenstva.

3. Návrhy o prípustnosti

128. Od okamihu, keď tieto akty nadobudli účinnosť, členské štáty podľa Súdneho dvora už neboli oprávnené, ani napriek opätovnému prerokovaniu sporných dohôd, dohodnúť alebo ponechať v platnosti tieto medzinárodné záväzky.

126. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že námietka neprípustnosti žaloby, ktorú vzniesla holandská vláda, musí byť zamietnutá a žaloba má byť vyhlásená za prípustnú.

129. Komisia v tomto konaní žiada Súdny dvor, aby rozhodol, že dohodnutím medzinárodných záväzkov zo strany Holandska vo vzťahu k Spojeným štátom americkým týkajúcich sa cien leteckých služieb uplatňova-

ných dopravcami Spojených štátov na letecké linky vnútri Spoločenstva a PRS ponúkaných alebo používaných na území Spoločenstva, tento členský štát zasiahol do výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva.

130. Je teda potrebné skúmať, či výmenou nót medzi Holandskom a Spojenými štátmi americkými v roku 1992 došlo zo strany Holandska k neoprávnenému zásahu do výlučnej právomoci Spoločenstva v oblasti slobodnej tvorby cien dopravcov tretích štátov na linkách vnútri Spoločenstva a PRS ponúkaných alebo používaných na území Spoločenstva, ktorú Súdny dvor uznal v rozsudkoch z 5. novembra 2002.

a) O otázke týkajúcej sa existencie novej dohody

131. Komisia tvrdí, že zmeny znenia dohody z roku 1957 vyplývajúce z výmeny nót v roku 1992 podstatne zmenili jej povahu tým spôsobom, že ju premenili na dohodu typu „otvorené nebo". Inými slovami, podľa Komisie výmenou nót v roku 1992 vznikla úplne nová dohoda, ktorá nahradila dohodu z roku 1957.

132. Holandská vláda vo svojej replike uvádza, že dohoda z roku 1957 ešte pred zmenami, ku ktorým došlo výmenou nót v roku 1992, obsahovala niekoľko podstatných ustanovení dohody typu „otvorené nebo", a preto zmeny z roku 1992 boli len završením pred mnohými rokmi začatej liberalizácie leteckej dopravy týchto dvoch štátov, ktorá začala už zmenami dohody z roku 1957 v roku 1978 a v roku 1991. Výmena nót v roku 1992 smerovala najmä k zabezpečeniu plného prístupu holandských dopravcov na americký trh, čím došlo k odstráneniu nerovnováhy v prospech amerických dopravcov vzniknutej v dôsledku zmien dohody z roku 1957. Táto dohoda je stále platná a vzťahuje sa na ňu článok 307 prvý odsek ES, podľa ktorého „ustanovenia tejto zmluvy neovplyvnia práva a povinnosti vyplývajúce z dohôd uzavretých pred 1. januárom 1958 alebo pre pristupujúce štáty pred dňom ich prístupu medzi jedným alebo viacerými členskými štátmi na jednej strane a jednou alebo viacerými tretími krajinami na strane druhej".

133. Domnievam sa, že napriek nedostačujúcim informáciám, ktoré podali účastníci tohto konania, zo spisu dostatočne jasne vyplýva, že ustanovenia týkajúce sa PRS boli zavedené v roku 1991 [75] a výmenou nót z roku 1992 neboli zmenené.

75 — Pozri príloha C k memorandu o konzultáciách z 15. novembra 1991, ktorý je prílohou žaloby.

134. Rovnako aj ustanovenia o cenách, ktoré zakotvujú slobodnú tvorbu cien dopravcov obidvoch účastníkov dohody a ktoré zavádzajú systém dvojitého zamietnutia, boli dohodnuté v roku 1991 [76] a z výmeny nót v roku 1992 žiadne podobné ustanovenie nevyplýva.

135. Okrem toho, Komisia v bode 29 žaloby sama uznáva, že napriek tomu, že rokovania v roku 1992 podstatne zmenili dohodu z roku 1957 v znení skorších zmien a doplnení, ustanovenia o cenách a PRS ponechali nezmenené. [77]

136. Za týchto okolností — vzhľadom na to, že názor Komisie, že zmenou dohody z roku 1957 uskutočnenou v roku 1992 vznikla nová dohoda, sa zdá byť neprijateľný, pretože odporuje vôli zmluvných strán, z ktorej vyplýva, že tieto nemajú v úmysle nahradiť predošlú dohodu, ale len zmeniť a doplniť niektoré jej ustanovenia, hoci aj tie dôležité — by bolo namieste položiť si otázku, či bez ohľadu na tvrdenia založené na článku 307 ES, ktoré Holandsko použilo na svoju obranu, došlo skutočne k neoprávnenému zásahu do výlučnej právomoci Spoločenstva, ktorého sa v tejto veci vzhľadom na ustanovenia o cenách dovoláva Komisia, ak Spoločenstvo túto právomoc, ktorá mu vyplýva z ustanovení nariadenia č. 2409/92, nadobudlo až po tom, ako boli do sporných dohôd uvedené ustanovenia vložené, k čomu došlo, ako bolo vyššie uvedené, v roku 1991.

137. Nemyslím si, že je potrebné podrobnejšie sa zaoberať týmto bodom, pretože postoj, aký zaujal Súdny dvor v rozsudkoch z 5. novembra 2002 k tejto otázke, umožňuje obísť prekážku, ktorá vznikla na základe tej skutočnosti, že tieto sporné medzinárodné záväzky boli prijaté ešte predtým, ako Spoločenstvo získalo vonkajšiu právomoc, ktorá mala byť neoprávneným zásahom dotknutá.

138. Vzhľadom na uvedené je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor v týchto rozsudkoch skonštatoval, že skúmanie dôvodnosti hlavného žalobného návrhu, ktorý predložila Komisia, si nevyžaduje, aby Súdny dvor zaujal stanovisko k otázke diskutovanej medzi účastníkmi konania, či uvedené zmeny spôsobili premenu existujúcich dohôd na nové dohody.

76 — Pozri prílohu D k memorandu o konzultáciách z 15. novembra 1991.

77 — S ohľadom na uvedené prejednávanú vec možno z viacerých hľadísk prirovnať k už citovanej veci Komisia/Belgicko (C-471/98). Aj v uvedenom prípade bola pôvodná dohoda z roku 1946 uzavretá medzi Belgickom a Spojenými štátmi americkými viackrát zmenená s cieľom postupnej liberalizácie leteckej dopravy medzi týmito dvomi štátmi. V tejto súvislosti bola v roku 1980 uzavretá nová dohoda. Najmä pokiaľ ide o ustanovenia o slobodnej tvorbe cien amerických dopravcov na leteckých linkách vnútri Spoločenstva a o PRS, tieto boli zavedené pred dohodami z roku 1994, ktoré boli Komisiou spochybnené. Pozri body 23 až 27 rozsudku C-471/98.

139. Podľa Súdneho dvora sporné zmeny dohody mali za následok úplnú liberalizáciu leteckej dopravy medzi Spojenými štátmi americkými a dotknutými členskými štátmi v tom zmysle, že zabezpečili voľný prístup na všetky trasy medzi všetkými miestami nachádzajúcimi sa v týchto dvoch štátoch, a to bez obmedzenia kapacity a frekvencie, bez obmedzení týkajúcich sa miest medzipristátia a pristátí predtým alebo potom („behind, between and beyond rights") a s použitím akejkoľvek želanej kombinácie lietadiel („change of gauge").

140. Z toho vyplýva, že sporné zmeny mali za následok vytvorenie rámca užšej spolupráce medzi Spojenými štátmi a Holandským kráľovstvom, z ktorých preň vyplývajú nové a zároveň dôležité medzinárodné záväzky.

141. Súdny dvor okrem toho skonštatoval, že tieto zmeny svedčia o opätovnom prerokovaní existujúcich dohôd ako celku. Súdny dvor zastáva názor, že z uvedeného vyplýva, že ak aj určité ustanovenia týchto dohôd neboli formálne zmenené alebo došlo len k okrajovým redakčným zmenám, záväzky vyplývajúce z týchto ustanovení sa predsa len potvrdili v rámci tohto opätovného prerokovania. S odvolaním sa na rozsudky zo 4. júla 2000 vo veci Komisia/Portugalsko [78], Súdny dvor uviedol, že „za takýchto okolností členské štáty nielenže nesmú uzavrieť nové medzinárodné zmluvy, ale ani ponechať v platnosti takéto zmluvy, ak porušujú právo Spoločenstva". [79]

142. Súdny dvor navyše uviedol, že sporné zmeny existujúcich dohôd prijaté ako celok majú vplyv na dosah určitých ustanovení, ktoré neboli formálne zmenené prostredníctvom uvedených zmien alebo boli zmenené len v obmedzenej miere.

143. Súdny dvor na záver uviedol, že všetky medzinárodné záväzky, proti ktorým sa v tejto žalobe namieta, sa musia posudzovať vo vzťahu k ustanoveniam práva Spoločenstva, na ktoré sa na podporu svojej žaloby odvoláva Komisia. [80]

144. Nemyslím si, že by spis obsahoval také skutočnosti, ktoré by neumožňovali, aby bol k tejto veci zaujatý vyššie uvedený postoj,

78 — Veci C-62/98, Zb. s. I-5171, a C-84/98, Zb. s. I-5215.

79 — Rozsudok Komisia/Belgicko, C-471/98, už citovaný, bod 50.

80 — Tamže, body 44 až 53.

pretože skutočnosti uvedené vyššie v bode 139 sú príznačné aj pre prejednávanú vec.

145. Nakoniec treba uviesť, že pri zaujatí uvedeného postoja je tvrdenie holandskej vlády vychádzajúce z článku 307 ods. 1 ES nedôvodné. [81]

b) O okolnosti, že k výmene nót došlo pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 2409/92

146. S ohľadom na skutkové okolnosti, ktoré Súdny dvor skúmal vo veciach, v ktorých vyhlásil rozsudky z 5. novembra 2002, sa v prejednávanej veci vynára ďalšia otázka.

147. K rokovaniam medzi Holandskom a Spojenými štátmi americkými, ktoré sa uskutočnili vo Washingtone 1. až 4. septembra 1992, aj k výmene nót zo 14. októbra 1992, ktorými boli potvrdené výsledky týchto rokovaní, došlo pred 1. januárom 1993, teda ešte pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 2409/92, hoci to bolo až po jeho prijatí, teda po 23. júli 1992.

148. Na základe tejto skutočnosti sa holandská vláda podporovaná francúzskou vládou ako vedľajším účastníkom konania domnieva, že jej nemožno vytýkať nesplnenie povinnosti vyplývajúcej z neoprávneného zásahu do výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva, pretože Spoločenstvo túto právomoc získa až dňom nadobudnutia účinnosti jeho vnútornej právnej úpravy a v prejednávanej veci k tomu došlo až po prijatí sporných medzinárodných záväzkov.

149. Vo svojej replike sa Komisia odvoláva na rozsudok Inter-Environnement Wallonie, už citovaný v bode 50 vyššie, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že členské štáty nie sú povinné prijať opatrenia na vykonanie smernice pred uplynutím lehoty na jej prebratie, a z článku 10 ods. 2 ES v spojení s článkom 249 ods. 3 ES vyplýva, že počas tejto lehoty sa členské štáty musia zdržať prijímania opatrení, ktoré by mohli vážne ohroziť uskutočnenie cieľa stanoveného touto smernicou. [82] Zásada, ktorú Súdny dvor uviedol

81 — Vzhľadom na uvedené však treba uviesť, že ochrana medzinárodných dohôd podľa článku 307 ods. 1 ES uzavretých členskými štátmi predtým, ako Zmluva ES nadobudla účinnosť, sa nevzťahuje na zmeny dohôd, ktoré boli prerokované po nadobudnutí účinnosti Zmluvy ES. V tomto zmysle pozri rozsudok Komisia/Nemecko, C-476/98, už citovaný, bod 69.

82 — Bod 45 rozsudku.

v rozsudku Inter-Environnement Wallonie, sa podľa Komisie môže analogicky uplatniť aj v prejednávanej veci, keďže sporná dohoda bola prerokovaná a uzavretá po prijatí nariadenia č. 2409/92 a v čase plynutia lehoty stanovenej pre nadobudnutie jeho účinnosti.

150. Nemyslím si, že v tejto veci je potrebné vyjadrovať sa k dôvodnosti tvrdenia Komisie ani k jeho prípustnosti, ktoré spochybnila jednak holandská vláda, ako aj vláda vedľajšieho účastníka konania. Tiež sa domnievam, že je rovnako zbytočné, aby na účely vyriešenia tohto sporu bolo potrebné všeobecnejšie skúmať otázku, či môže členský štát bez toho, aby porušil zásadu lojálnej spolupráce zakotvenú v článku 10 ES, uzatvárať medzinárodné dohody, a tým zasahovať do výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva, ktorú Spoločenstvo nadobudlo prijatím svojej vnútornej právnej úpravy, hoci táto právna úprava formálne členské štáty nezaväzuje, pretože ešte nenadobudla účinnosť.

151. Komisia vo svojej replike, ktorú holandská vláda nespochybnila, uvádza, že holandský parlament ratifikoval výmenu nót zo 14. októbra 1992 26. apríla 1993, teda až po 1. januári 1993, ktorý je dňom nadobudnutia účinnosti nariadenia č. 2409/92.

152. V tejto súvislosti holandská vláda odpovedá, že deň, keď došlo k ratifikácii výmeny nót z októbra 1992, nie je pre prejednávanú vec relevantný, pretože táto výmena nót sa uplatňovala už od 14. októbra 1992.

153. Je potrebné uviesť, že pokiaľ medzinárodná dohoda, aj keď je uzavretá v zjednodušenej forme, akou je výmena nót, ktorú výslovne stanovuje článok 13 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve [83], podlieha ratifikácii jednou alebo viacerými stranami, táto sa stáva záväznou až po vzájomnom oznámení (alebo len zo strany zmluvných štátov, ktoré túto povinnosť majú) o ratifikácii (alebo o výmene nástrojov ratifikácie). Keďže vzájomný prejav vôle zmluvných strán vymedzuje začiatok platnosti alebo nadobudnutie účinnosti dohody, tak pokiaľ jedna alebo viaceré zmluvné strany vyžadujú predbežnú ratifikáciu dohody, nadobudnutie účinnosti tejto dohody podlieha oznámeniu o jej ratifikácii ostatným stranám.

154. Článok 25 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve okrem iného poskytuje zmluvným stranám možnosť dočasného vykonávania dohody. Tento článok stanovuje najmä, že „zmluva alebo jej časť sa dočasne

83 — Prijatá 23. mája 1969.

vykonávajú do jej nadobudnutia platnosti, ak: a) tak zmluva ustanovuje; alebo b) štáty, ktoré sa zúčastnili na rokovaní, sa o tom dohodli iným spôsobom".

155. Zo spisu vyplýva, že sporná dohoda bola od výmeny nót zo 14. októbra 1992 vykonávaná dočasne, pokiaľ zo strany Holandska nedôjde k vybaveniu formalít potrebných na jej ratifikáciu. Posledný bod nóty zaslanej 14. októbra 1992 ministerstvom zahraničných vecí Holandska veľvyslanectvu Spojených štátov amerických v Haagu, ktorej znenie je uvedené vo výňatku z Tractatenblad, ktorý žalovaná vláda pripojila k svojej duplike, znie takto:

„I propose that if the foregoing proposal is acceptable to the Government of the United States of America,... this note and your note in reply indicating such acceptance shall constitute an agreement between our two governments, which shall enter into force upon an exchange of diplomatic notes following completion of all necessary internal procedures of the Government of the Kingdom of the Netherlands. Pending entry into force, the terms of this agreement shall be applied provisionally from the date of your note in reply."

156. A podobne, posledný bod nóty, ktorú veľvyslanectvo Spojených štátov amerických v Haagu zaslalo 14. októbra 1992 ako odpoveď ministerstvu zahraničných vecí Holandska, znie takto:

„I have the honour to inform Your Excellency, on behalf of the Government of the United States of America, that it accepts the above proposal of the Government of the Kingdom of the Netherlands and to confirm that Your Excellency's note and this reply shall constitute an agreement between our two governments, the terms of which shall be applied provisionally from the date of this note and which shall enter into force upon a subsequent exchange of notes following the completion of all necessary internal procedures of the Government of the Kingdom of the Netherlands."

157. Za týchto okolností treba uviesť, že sporná dohoda sa stala definitívne záväznou, to znamená, že došlo k vzájomnej výmene vôle zmluvných strán, po ktorej uvedená dohoda nadobudla účinnosť, až výmenou diplomatických nót, po tom, ako Holandský parlament 26. apríla 1993 túto výmenu nót ratifikoval, a k tomu teda nutne došlo až po tom, ako nariadenie č. 2409/92 nadobudlo 1. januára 1993 účinnosť.

158. Z uvedeného vyplýva, že ku dňu, keď Holandsko s definitívnou platnosťou prijalo

sporné medzinárodné záväzky, ktoré vyplývali z výmeny nót zo 14. októbra 1992, ustanovenia nariadenia č. 2409/92, na základe ktorých Spoločenstvo získalo výlučnú vonkajšiu právomoc v oblasti slobodnej tvorby cien leteckých dopravcov tretích štátov na linkách vnútri Spoločenstva, ako to Súdny dvor potvrdil v rozsudkoch z 5. novembra 2002, už boli účinné.

159. A preto tvrdenie holandskej vlády, že na účely uplatnenia nezákonnosti sporných medzinárodných záväzkov nie je možné v tejto veci dovolávať sa výlučnej vonkajšej právomoci Spoločenstva, ktorú Spoločenstvo nadobudlo prijatím nariadenia č. 2409/92, je nedôvodné, pretože vychádza z chybného výkladu skutkových okolností.

160. Domnievam sa, že nakoniec je potrebné uviesť, že aj keď je predložená analýza odôvodnená skutočnosťou, ktorú Komisia uviedla výlučne vo svojej replike, nevychádza z predpokladov, ktoré by smerovali k zmene predmetu sporu, ako to vyplýva z návrhu na začatie konania, a ani z neskôr vznesených výhrad uplatnených v rozpore s ustanoveniami článku 42 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Komisia sa v návrhu svojej žaloby domáha, aby Súdny dvor rozhodol, že Holandsko si tým, že prerokovalo alebo ponechalo v platnosti sporné záväzky, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z niektorých ustanovení práva Spoločenstva. Dátum ratifikácie sporných záväzkov, ktorému vyššie uvedená analýza pripisuje význam, slúži výlučne na určenie okamihu odkedy sa tieto záväzky majú pre žalovaný členský štát považovať za definitívne záväzné.

161. S ohľadom na všetky predošlé úvahy sa domnievam, že nič nebráni tomu, aby bolo v tejto veci rozhodnuté, že vo vzťahu k ustanoveniam nariadení č. 2409/92 a č. 2299/89 si žalovaný členský štát nesplnil povinnosti v súlade s tým, ako rozhodol Súdny dvor v rozsudkoch z 5. novembra 2002.

2. O nesplnení povinnosti vyplývajúcom z porušenia článku 52 Zmluvy ES

162. Ako už bolo uvedené v bodoch 27 a 28 vyššie, Súdny dvor v rozsudkoch z 5. novembra 2002 určil, že žalované členské štáty si tým, že prerokovali medzinárodné záväzky so Spojenými štátmi americkými, ktoré im priznali právo zrušiť, pozastaviť alebo obmedziť prepravné práva v prípadoch, keď leteckých dopravcov určených každým z týchto žalovaných členských štátov tieto členské štáty alebo ich štátni príslušníci

nevlastnia, nesplnili povinnosti, ktoré im vyplývajú z článku 52 Zmluvy ES.

163. V tejto súvislosti Súdny dvor v predmetných rozsudkoch okrem iného uviedol, že ustanovenie článku 52 Zmluvy ES sa uplatňuje v oblasti leteckej dopravy a osobitne ho možno uplatniť na letecké spoločnosti usadené v členskom štáte, ktoré poskytujú služby leteckej dopravy medzi členským štátom a tretím štátom.

164. Súdny dvor ďalej uviedol, že podľa tohto ustanovenia sloboda usadiť sa zahŕňa aj právo začať vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť, založiť a viesť podniky, najmä spoločnosti v zmysle článku 58 ods. 2 Zmluvy ES (teraz článok 48 ods. 2 ES), za podmienok stanovených pre vlastných štátnych príslušníkov právom štátu, v ktorom dochádza k usadeniu sa, a že preto články 52 a 58 Zmluvy ES zaručujú štátnym príslušníkom členského štátu Spoločenstva, ktorí využili slobodu usadiť sa, a to platí rovnako aj pre spoločnosti, požívať výhodu tuzemského zaobchádzania v hostiteľskom členskom štáte.

165. Súdny dvor ďalej uviedol, že ustanovenia týkajúce sa vlastníctva a ovládania leteckých spoločností, ktoré boli vložené do sporných dohôd — umožňujúce najmä Spojeným štátom americkým zrušiť, pozastaviť alebo obmedziť licencie alebo technické povolenia leteckej spoločnosti určenej dotknutými členskými štátmi, ktorej podstatnú časť tieto členské štáty alebo štátni príslušníci týchto štátov nevlastnia alebo skutočne neovládajú — môžu ohroziť letecké spoločnosti usadené na území týchto členských štátov, ktorých podstatnú časť vlastní alebo ktoré skutočne ovláda iný členský štát, ako je ten, na ktorého území sú tieto usadené, alebo štátni príslušníci tohto štátu. Tieto letecké spoločnosti mohli byť teda naďalej vylúčené z uplatňovania dohody o leteckej doprave uzavretej medzi žalovanými členskými štátmi a Spojenými štátmi americkými, kým na letecké spoločnosti týchto členských štátov sa naopak táto dohoda uplatňuje.

166. Súdny dvor rozhodol, že uvedené ustanovenia odporujú článku 52 Zmluvy ES, pretože v prospech leteckých spoločností zmluvných členských štátov dochádza k diskriminácii leteckých spoločností iných členských štátov, ktorá týmto štátom, pokiaľ sú usadené na území zmluvného členského štátu, znemožňuje požívať výhodu tuzemského zaobchádzania v hostiteľskom členskom štáte. [84]

167. Komisia sa v tejto veci domáha, aby Súdny dvor potvrdil, že zo strany Holandska došlo k rovnakému nesplneniu povinnosti.

84 — Pozri napríklad rozsudok Komisia/Nemecko, C-476/98, už citovaný, body 144 až 156.

168. Zo spisu vyplýva, že ustanovenie týkajúce sa vlastníctva a ovládania leteckých spoločností, ktoré bolo vložené do dvojstrannej dohody uzavretej medzi Holandskom a Spojenými štátmi americkými bolo zmenené výmenou nót v roku 1992. Komisia tvrdí, že toto ustanovenie bolo zásadne prepracované, avšak holandská vláda uvádza, že išlo len o zmeny čisto redakčnej povahy.

169. Vzhľadom na uvedené stačí sa odvolať na úvahy Súdneho dvora v rozsudkoch z 5. novembra 2002, uvedené v bodoch 138 až 143 vyššie, podľa ktorých sa ustanovenia, ktoré neboli v dôsledku opätovného prerokovania existujúcich dohôd zmenené alebo tie, ktoré boli zmenené len okrajovo, musia považovať za potvrdené.

170. V súvislosti s uvedeným, nadviažem najmä na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veciach, o ktorých sa rozhodlo rozsudkami z 5. novembra 2002, v ktorých zdôraznil, že aj keby ustanovenia o vlastníctve a kontrole neboli spornými dohodami z formálneho hľadiska zmenené, napriek tomu sa týmito dohodami podstatným spôsobom zmenil ich obsah a dopad, pretože uvedené dohody v nadväznosti na úplnú liberalizáciu liniek piatej slobody museli pôsobnosť týchto ustanovení nutne ovplyvniť. [85]

171. Vzhľadom na rozsudky Súdneho dvora z 5. novembra 2002 si myslím, že je potrebné prijať záver o existencii nesplnenia povinnosti vyplývajúceho z porušenia článku 52 Zmluvy ES, ktorého sa Komisia dovoláva.

C — *O trovách*

172. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Vzhľadom na závery, ku ktorým som dospel, že Holandsko nemalo úspech

85 — Pozri body 137 až 138.

a Komisia navrhla zaviazať ho na náhradu trov konania, domnievam sa, že je opodstatnené zaviazať Holandsko na náhradu trov konania.

173. Francúzsko ako vedľajší účastník tohto konania bude znášať svoje vlastné trovy konania v súlade s článkom 69 ods. 4 rokovacieho poriadku.

VII — Návrh

174. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol, že:

1. Holandské kráľovstvo si tým, že napriek opätovnému prerokovaniu dohody o leteckej doprave uzavretej medzi Holandským kráľovstvom a Spojenými štátmi americkými 3. apríla 1957 dohodlo alebo ponechalo v platnosti medzinárodné záväzky vo vzťahu k Spojeným štátom americkým

— týkajúce sa cien leteckých služieb uplatňovaných dopravcami určenými Spojenými štátmi americkými na letecké linky vnútri Spoločenstva,

— týkajúce sa počítačových rezervačných systémov ponúkaných alebo používaných na holandskom území a

— na základe ktorých sa Spojeným štátom americkým priznáva právo zrušiť, pozastaviť alebo obmedziť prepravné práva v prípadoch, keď leteckých dopravcov určených Holandským kráľovstvom nevlastní Holandské kráľovstvo alebo holandskí štátni príslušníci,

nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 5 Zmluvy ES (teraz článok 10 ES) a článku 52 Zmluvy ES (zmeneného, teraz článok 43 ES), ako aj z nariadenia Rady (EHS) č. 2409/92 z 23. júla 1992 o cestovnom a sadzbách v leteckých dopravných službách a nariadenia Rady (EHS) č. 2299/89 z 24. júla 1989 o kódexe správania pre používanie počítačových rezervačných systémov, zmeneného a doplneného nariadením Rady (EHS) č. 3089/93 z 29. októbra 1993.

2. Holandské kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.

3. Francúzska republika znáša svoje vlastné trovy konania.