ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н PAOLO MENGOZZI
представено на 16 ноември 2006 година [1]

I — Въведение

1. След като е сезиран от Комисията на Европейските общности на основание член 169 от Договора за ЕО (понастоящем член 226 ЕО), на 5 ноември 2002 г. Съдът постановява осем решения съответно срещу Република Австрия [2], Кралство Белгия [3], Кралство Дания [4], Република Финландия [5], Федерална република Германия [6], Великото херцогство Люксембург [7], Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия [8] и Кралство Швеция [9], в които установява, че като са договорили, прилагали и/или запазили в сила някои международни ангажименти по отношение на Съединените американски щати в областта на въздушния транспорт, споменатите държави-членки не са изпълнили задълженията си по член 5 от Договора за ЕО (понастоящем член 10 ЕО) и по член 52 от Договора за ЕО (понастоящем след изменението член 43 ЕО), както и по Регламент (ЕИО) № 2409/92 на Съвета от 23 юли 1992 година относно тарифите на самолетните билети и таксите за услуги за въздушен превоз [10] и Регламент № 2299/89 на Съвета от 24 юли 1989 година относно кодекс за поведение при компютризирани системи за резервация [11], изменен с Регламент (ЕИО) № 3089/93 на Съвета от 29 октомври 1993 година [12] (наричани понататък „решенията от 5 ноември 2002 г.“) [13].

2. Чрез предявения в настоящото производство иск Комисията иска от Съда да постанови сходно решение по отношение на Кралство Нидерландия.

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

2 — Решение по дело Комисия/Австрия (C-475/98, Recueil, стр. I-9797).

3 — Решение по дело Комисия/Белгия (C-471/98, Recueil, стр. I-9681).

4 — Решение по дело Комисия/Дания (C-467/98, Recueil, стр. I-9519).

5 — Решение по дело Комисия/Финландия (C-469/98, Recueil, стр. I-9627).

6 — Решение по дело Комисия/Германия (C-476/98, Recueil, стр. I-9855).

7 — Решение по дело Комисия/Люксембург (C-472/98, Recueil, стр. I-9741).

8 — Решение по дело Комисия/Обединено кралство (C-466/98, Recueil, стр. I-9427).

9 — Решение по дело Комисия/Швеция (C-468/98, Recueil, стр. I-9575).

10 — ОВ L 240, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 176.

11 — ОВ L 220, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 30.

12 — ОВ L 278, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 3, стр. 5.

13 — По дело Комисия/Обединено кралство (C-466/98) искът се ограничава до нарушение на член 52 от Договора за ЕО.

II — Релевантна правна уредба

3. Твърденията за нарушения, направени от Комисията по отношение на Кралство Нидерландия, се ограничават до нарушенията, установени от Съда в посочените решения от 5 ноември 2002 г.

4. Освен в нарушение на членове 5 и 52 от Договора за ЕО, Комисията упреква Кралство Нидерландия в неизпълнение на задълженията му по някои регламенти на Съвета, приети в сектора на въздушния транспорт. Следва накратко да се представи правната уредба, в рамките на която се вписват тези актове.

5. Предвид постепенното създаване на вътрешния пазар на въздушния транспорт, през 1987 г., 1990 г. и 1992 г. Съветът на Европейския съюз приема на основание член 84, параграф 2 от Договора за ЕО (понастоящем член 80, параграф 2 ЕО) [14] три нормативни „пакета“ за осигуряване, от една страна, на свободното предоставяне на услуги в областта на въздушния транспорт, а от друга — на прилагането в този сектор на общностните правни норми в областта на конкуренцията.

6. Приет в рамките на насочения към реализиране на пълно либерализиране на въздушния транспорт в рамките на Общността „трети пакет“ [15], Регламент № 2409/92 посочва критериите и процедурите за определянето на тарифите и таксите за въздушен превоз изцяло в рамките на Общността (член 1, параграф 1).

7. На основание член 1, параграф 2, буква а) от него Регламент № 2409/92 не се прилага за тарифи и такси, начислявани от въздушни превозвачи, различни от тези на Общността, без да се засяга параграф 3 на същия член, който пояснява, че „само въздушни превозвачи на Общността могат да предлагат нови видове услуги или тарифи, по-ниски от тези на сходни услуги“. Както ще видим по-подробно, в решенията от 5 ноември 2002 г. Съдът отсъжда въз основа на съвместен прочит на посочените разпоредби, че Регламент № 2409/92 непряко, но сигурно забранява

14 — Както е известно член 80, параграф 1 ЕО предвижда, че разпоредбите на дял V от Договора относно транспорта се прилагат единствено по отношение на железопътния, автомобилния и вътрешния воден транспорт. Морският и въздушният транспорт се уреждат от своя страна със специална правна уредба. Съгласно член 80, параграф 2 Съветът с квалифицирано мнозинство може да реши дали, в каква степен и по каква процедура могат да бъдат приети съответни разпоредби, отнасящи се до морския и въздушния транспорт.

15 — Освен Регламент № 2409/92, третият пакет с мерки съдържа Регламент (ЕИО) № 2407/92 на Съвета от 23 юли 1992 година относно лицензирането на въздушни превозвачи (ОВ L 240, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 76) и Регламент № 2408/92 на Съвета от 23 юли 1992 година относно достъпа на въздушни превозвачи на Общността до вътрешните въздушни трасета на Общността, (ОВ L 240, стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 167).

на въздушни превозвачи от трети страни, които извършват своята дейност в рамките на Общността, да предлагат нови видове услуги или тарифи, по-ниски от тези за сходни услуги. По този начин общностният законодател ограничава свободата на определяне на тарифите на посочените превозвачи в случаите, когато същите обслужват въздушни трасета в рамките на Общността по силата на правата на пета свобода, с които разполагат. Следователно според Съда Общността придобива, доколкото това попада в обхвата на член 1, параграф 3 от Регламент № 2409/92, изключителната компетентност да поема ангажименти по отношение на трети страни, които се отнасят до това ограничение на свободата на определяне на тарифи на превозвачите извън Общността [16].

8. Съгласно член 12 от Регламент № 2409/92 последният влиза в сила на 1 януари 1993 г.

9. Освен актовете, съдържащи се в така наречените нормативни „пакети", общностният законодател приема различни регламенти с оглед уреждането на някои специфични аспекти от сектора на въздушния транспорт.

10. Регламент № 2299/89 въвежда по-специално кодекс за поведение при компютризирани системи за резервация. Съгласно член 1 от него посоченият регламент се прилага към компютризирани системи за резервация (КСР), които се предлагат за използване и/или се използват на територия на Общността за разпространение и продажба на продуктите на въздушния транспорт, независимо от: статута или националността на системния оператор, използвания източник на информация или местоположението на централен уред за обработка на данните и географското местоположение на летищата, между които се извършва въздушният транспорт.

11. Както ще видим по-нататък, в решенията от 5 ноември 2002 г. Съдът отсъжда, че по силата на членове 1 и 7 от него регламентът се прилага при условие на взаимност и към гражданите на трети страни, когато предлагат или използват КСР на територията на Общността, и че следователно по силата на този регламент Общността придобива изключителната компетентност да договаря с трети страни задължения, свързани с КСР, които се предлагат или използват на нейна територия [17].

16 — Вж. например Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 124,.

17 — Вж. например Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точки 128 и 129.

III — Обстоятелства, предхождащи спора и фактически контекст на иска

А — *Двустранното споразумение между Кралство Нидерландия и Съединените американски щати*

12. Отношенията между Кралство Нидерландия и Съединените американски щати в областта на въздушния транспорт се уреждат с двустранно споразумение, подписано на 3 април 1957 г. (наричано по-нататък „Споразумението от 1957 г."). Това споразумение впоследствие е изменено и допълнено първо с размяна на ноти от 25 ноември 1969 г., а по-късно с три различни протокола от 1978 г., 1987 г. и 1991 г.

13. От преписката по делото е видно, че през 1992 г. Съединените американски щати поемат инициативата да предложат на различни европейски държави сключването на двустранно споразумение, наречено споразумение „Открито небе". Споразумение от този вид трябва, от една страна, да улесни обединението между американските и европейските превозвачи, а от друга — да спазва множество определени от американското правителство критерии като свободен достъп до всички пътища, предоставяне на неограничени права за ползване на пътища и на движение, определяне на тарифи според така наречената система на „двойно неодобрение" за въздушните трасета между страните по споразумението и възможност за съвместно използване на кодове.

14. На 14 октомври 1992 г. Кралство Нидерландия и Съединените американски щати осъществяват размяна на ноти, свързана с консултациите, проведени във Вашингтон от 1 до 4 септември 1992 г. (наричана по-нататък „размяната на ноти от 1992 г."), в хода на които е постигнато съгласие относно изменения в текста на Споразумението от 1957 г. и в Протокола от 1978 г.

15. През 1993 г. и 1994 г. Съединените американски щати умножават усилията си за сключване на двустранни споразумения в областта на въздушния транспорт с възможно най-голям брой европейски държави съгласно така наречената политика „Открито небе".

16. С писмо от 17 ноември 1994 г., адресирано до държавите-членки, Комисията привлича вниманието на последните върху отрицателните последици на тези двустранни споразумения за Общността и застъпва позиция, че този вид договори може да засегнат вътрешната уредба на Общността. Тя добавя, че договарянето на подобни споразумения може да се извършва ефикасно и действително от правна гледна точка единствено на общностно равнище.

Б — *Решенията на Съда от 5 ноември 2002 г.*

17. Тъй като Комисията основава своя иск на съдебния прецедент, утвърден с решенията от 5 ноември 2002 г., следва накратко да се припомнят принципите, които Съдът установява в тях.

18. На 18 декември 1998 г. Комисията предявява осем отделни иска пред Съда срещу Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Кралство Дания, Кралство Швеция, Република Финландия, Кралство Белгия, Великото херцогство Люксембург, Република Австрия и Федерална република Германия. Тези искове целят установяването на основание член 169 от Договора за ЕО на различни неизпълнения на задължения по общностното право, в резултат на сключване от тези държави на двустранни споразумения със Съединените американски щати в областта на въздушния транспорт. Комисията упреква по-специално ответните държави-членки, с изключение на Обединеното кралство, в това, че:

— между 1995 г. и 1996 г. са сключили със Съединените американски щати особено либерални споразумения в областта на въздушния транспорт (така наречените споразумения „Открито небе“) в нарушение на принципите за разпределение на външните правомощия между Общностите и държавите-членки,

— при условията на евентуалност са нарушили, в зависимост от случая, член 234, втора алинея от Договора за ЕО (понастоящем след изменението член 307, втора алинея ЕО) или член 5 от Договора за ЕО, като не са направили всичко необходимо за осигуряването на пълно съответствие с общностното право на споразуменията, сключени със Съединените американски щати преди влизането в сила на Договора за ЕО или преди приемането на общностната уредба в областта на въздушния транспорт, и по-специално с така наречения трети нормативен „пакет“.

19. Освен това всички ответни държави-членки се упрекват в това, че са нарушили член 52 от Договора за ЕО, като са въвели или запазили в сила в двустранните споразумения със Съединените американски щати така наречената „клауза за националност“, която на практика позволява на всяка от страните да откаже предвидените от споменатите споразумения права на въздушни превозвачи, определени от другата договаряща държава, които обаче не се притежават или контролират от граждани на посочената държава.

20. Трябва да се отбележи, че Кралство Нидерландия встъпва по всичките осем дела.

21. По първото твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията по отношение на седем от осемте ответни държави-членки и отнасящо се до нарушение на външната компетентност на Общността, Съдът отбелязва на първо място, че дори член 80, параграф 2 ЕО да може да се използва от Съвета като правно основание за признаване на Общността на право да сключи в даден случай международно споразумение в областта на въздушния транспорт, той не може да създаде сам по себе си външна компетентност на Общността в тази област [18].

22. На второ място Съдът припомня, че в своето Становище 1/76 [19] е отсъдил, че компетентността за поемане на задължения от страна на Общността спрямо трети страни може да произтича имплицитно от разпоредбите на Договора, уреждащи вътрешната компетентност, доколкото участието на Общността в международно споразумение е необходимо за реализирането на някоя от целите на Общността, и че впоследствие в своето Становище 1/94 [20] е пояснил, че тази хипотеза е налице, ако вътрешната компетентност може да се упражни надлежно единствено едновременно с външната, правейки по този начин сключването на международното споразумение необходимо за реализиране на целите на Договора, които не могат да се постигнат посредством самостоятелни правни норми. Съдът обаче изключва подобна хипотеза в конкретните случаи [21].

23. На трето място Съдът проверява възможността за признаване на компетентност на Общността за сключване на споразумения с трети страни в сектора на въздушната навигация съобразно принципите, които е установил в Решение по дело AETR [22].

24. Както бе отбелязано, в това решение Съдът отсъжда, че когато за изпълнението на обща политика, предвидена в Договора, Общността приема разпоредби, въвеждащи под каквато и да било форма общи правни норми, държавите-членки губят правото, независимо дали действат индивидуално или колективно, да поемат задължения по отношение на трети страни, засягащи или изменящи обхвата на тези норми, и че постепенно след въвеждането на тези общи норми единствено Общността може да поема и изпълнява — с действие за цялата област на приложение на общностния правен ред — анга-

18 — Вж. например Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 81.

19 — Становище на Съда от 26 април 1977 г. (Recueil,.стр. 741, точки 3 и 4).

20 — Становище на Съда от 15 ноември 1994 година, точка 89.

21 — Вж. например Решение по дело Комисия/Германия, точки 82 и 83.

22 — Решение от 31 март 1971 г. по дело Комисия/Съвет, известно като „AETR" (22/70, Recueil, стр. 263).

жименти, поети спрямо трети страни [23]. Според Съда обаче тези принципи трябва да се приложат и в конкретния случай, тъй като ако държавите-членки били свободни да поемат международни ангажименти, засягащи общите норми, приети на основание член 80, параграф 2 ЕО, това щяло да попречи на реализирането на целта на тези норми и следователно щяло да възпрепятства Общността да изпълни своята задача в защита на общия интерес [24].

25. След това Съдът пристъпва към проверка дали общите правни норми, приети в областта на въздушния транспорт и посочени от Комисията, могат да бъдат засегнати от международните ангажименти, поети от ответните държави-членки. В резултат на тази проверка той заключава, че подобно застъпване е налице единствено по отношение на разпоредбите на Регламент № 2409/92 и Регламент № 2299/89 и че от влизането в сила на тези актове държавите-членки са загубили правото да поемат или да запазват в сила въпреки предоговарянето на спорните споразумения международни ангажименти относно, от една страна, тарифите, начислявани за въздушни трасета в рамките на Общността от превозвачите от трети страни, а от друга — предлаганите или използвани на техните съответни територии КСР [25].

26. Ето защо Съдът установява, че като са поели или като са запазили в сила подобни ангажименти със Съединените американски щати, Кралство Дания, Кралство Швеция, Република Финландия, Кралство Белгия, Великото херцогство Люксембург, Република Австрия и Федерална република Германия са нарушили външната компетентност на Общността.

27. Що се отнася до второто твърдение за нарушение на разпоредбите в областта на правото на установяване, формулирано от Комисията срещу всички държави-членки, Съдът отсъжда, че включените в спорните споразумения клаузи, признаващи на Съединените американски щати правото да анулират, да прекратяват или ограничават правата за движение в случаите, когато въздушните превозвачи, определени от всяка ответна държава-членка, не се притежават от нея или от нейни граждани, противоречат на член 52 от Договора за ЕО, доколкото възпрепятстват общностните авиокомпании, уста-

23 — Решение по дело AETR, посочено в бележка под линия 22, точки 16—18 и 22.

24 — Вж. например Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точки 105 и 106.

25 — Вж. например Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точки 114—137. Що се отнася до Регламент № 95/93 на Съвета от 18 януари 1993 година относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността (ОВ L 14, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 204), който се прилага при условие на взаимност към въздушните превозвачи от трети страни, Съдът приема, че дори от влизането в сила на този регламент Общността да разполага с изключителна компетентност да сключва споразумения в тази област с трети страни, в дадения случай Комисията обаче не е посочила международните ангажименти, поети от държавите-членки, които да са в състояние да засегнат този регламент.

новени в тези държави-членки, собствеността и ефективният контрол върху които принадлежат или на държава-членка, различна от държавата-членка на установяване, или на нейни граждани, да се ползват от национално третиране в приемащата държава-членка [26].

28. Ето защо Съдът приема за установено, че като са включили подобни клаузи в спорните споразумения, осемте ответни държави-членки не са изпълнили задълженията си по член 52 от Договора за ЕО.

В — *Инициативи на Комисията и Съвета вследствие на решенията от 5 ноември 2002 г.*

29. На 19 ноември 2002 г. Комисията публикува съобщение относно последиците от решенията на Съда от 5 ноември 2002 г. върху европейската политика в областта на въздушния транспорт [27]. В това съобщение Комисията представя състоянието, в което се намират външните отношения на Общността в областта на въздушния транспорт, излага заключенията, които според нея следвало да се изведат от споменатите решения, и представя насоките и основните принципи на външната политика на Общността в разглежданата област. В точка 38 от това съобщение Комисията посочва по-специално:

„Доколкото други двустранни споразумения за въздухоплавателни услуги уреждат същите въпроси, както разглежданите споразумения „Открито небе“, те също трябва да се считат за несъобразени с общностното право. Това важи не само за другите споразумения със Съединените американски щати, които все още не са разглеждани от Съда, но и за всички двустранни споразумения относно въздухоплавателни услуги, съдържащи сходна клауза за националност, или които са нарушили изключителната външна компетентност на Общността.“ [неофициален превод]

30. От преписката по делото е видно, че паралелно със съобщението от 19 ноември 2002 г. Комисията изпраща на всички държави-членки писмо, с което ги кани да задействат клаузите за денонсиране, предвидени в техните споразумения със Съединените американски щати. Подобно писмо е изпратено на Кралство Нидерландия на 25 ноември 2002 г. Комисията потвърждава своята покана за денонсиране на споразумението между Кралство Нидерландия и Съединените американски

26 — Вж. например Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точки 147—156.

27 — COM (2002) 649 окончателен.

щати в две последващи писма, изпратени на нидерландското правителство на 30 юли 2004 г. и на 10 март 2005 г.

31. На 26 февруари 2003 г. Комисията приема ново съобщение относно отношенията между Общността и третите страни в сектора на авиацията [28], в което потвърждава необходимостта да се осигури „съответствие с общностното право на отношенията между държавите-членки и Съединените американски щати".

32. За да се отразят последиците от решенията от 5 ноември 2002 г., на заседанието на Съвета от 5 и 6 юни 2003 г. се постига споразумение относно пакет от мерки, свързани с външната политика на Общността в областта на авиацията. Този пакет съдържа:

— решение на Съвета, упълномощаващо Комисията да започне преговори със Съединените американски щати в областта на въздушния транспорт [29],

— решение на Съвета, упълномощаващо Комисията да започне преговори с трети страни в областта на собствеността и контрола върху въздушните превозвачи и по други въпроси от изключителната компетентност на Общността,

— „общ подход", приет по предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно договарянето и прилагането на споразумения, свързани с въздухоплавателни услуги между държавите-членки и трети страни.

33. Последната мярка е последвана от приемането на Регламент (ЕО)

28 — COM (2003) 94 окончателен.

29 — Съобразно мандата, получен от Съвета, Комисията открива през 2003 г. преговори за сключване на споразумение между Европейската общност и нейните членове, от една страна, и Съединените американски щати, от друга страна, в областта на въздушния транспорт. Текстът на споразумението е финализиран от Комисията на 18 ноември 2005 г. и обсъждан на заседанията на Съвета от 5 декември 2005 г., от 27 март и от 6 юни 2006 г. Макар да изразява единодушно своето удовлетворение от резултатите на водените от Комисията преговори през ноември 2005 г., Съветът подчинява сключването на споразумение на реформирането от страна на Съединените американски щати на нормите в областта на контрола на американски авиокомпании от чужди граждани (вж. http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/global_partners/us_en.htm).

№ 847/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за преговорите и прилагането на споразуменията относно въздухоплавателните услуги между държавите-членки и трети страни[30]. Сред целите на регламента съображение 16 посочва по-специално „координацията при преговорите, водени с трети страни за сключване на споразумения за въздухоплавателните услуги, необходимостта от гарантиране на хармонизиран подход при влизането в сила и при прилагането на тези споразумения, и проверката на тяхното съответствие с правото на Общността". С оглед на това регламентът въвежда процедура на сътрудничество между държавите-членки и Комисията, която съобразно член 1, параграф 1 следва да се прилага винаги, когато държава-членка реши да започне преговори с трета страна относно ново споразумение или изменение на съществуващо споразумение за въздухоплавателни услуги, на негови приложения или на каквото и да било свързано с него двустранно или многостранно съглашение, чийто предмет попада частично в компетентността на Общността. Следва да се отбележи, че съображения 2 и 3 от регламента припомнят принципите, установени от Съда в решенията от 5 ноември 2002 г., докато съображение 5 посочва, че „процедурата на сътрудничество между държавите-членки и Комисията, установена от настоящия регламент, не би следвало да накърнява разпределението на компетенциите между Общността и държавите-членки съгласно правото на Общността така, както е тълкувано от Европейския съд".

30 — ОВ L 157, стр. 7; Специално издание на български език, глава 7, том 14, стр. 36.

IV — Досъдебната процедура

34. На 19 януари 1999 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до нидерландското правителство, в което упреква Кралство Нидерландия в нарушение на изключителната компетентност на Общността съгласно принципите, установени от Съда в Становище 1/76, в нарушение на член 5 от Договора за ЕО, тълкуван във връзка с разпоредбите на вторичното право, предвидени в Регламенти № 2407/92, № 2408/92, № 2409/92 и № 2299/89, както и в нарушение на член 52 от Договора за ЕО. Според Комисията тези нарушения произтичали от сключването и последващото прилагане на споразумение „Открито небе" със Съединените американски щати.

35. На 1 юни 1999 г. Кралство Нидерландия отговаря на официалното уведомително писмо, изтъквайки съмнения относно законосъобразността на решението на Комисията да започне процедура за нарушение, отнасяща се до факти, които са се осъществили преди повече от шест години и по отношение на които през това време не е било повдигнато никакво възражение, докато през 1995 г. за сходни факти е било открито производство по установяване на неизпълнение на задължения срещу осем държави-членки. Кралство Нидерландия оспорва също така анализа на Комисията относно обхвата на измененията в Протокола от 1992 г., наличието на изключителна компетентност на Общността в

областта на въздушния транспорт, претендираното нарушение на член 5 от Договора за ЕО, доколкото спорните изменения са приети преди влизането в сила на нормативните актове от третия „пакет“, както и твърдяното нарушение на член 52 от Договора за ЕО.

36. Тъй като не е удовлетворена от получените отговори, на 24 октомври 2000 г. Комисията издава мотивирано становище, в което поддържа твърденията за нарушения, изпратени на нидерландското правителство с писмото от 19 януари 1999 г. На 23 февруари 2001 г. Кралство Нидерландия изпраща своето становище по мотивираното становище, като на свой ред поддържа позицията си, изказана в писмото от 1 юни 1999 г.

V — Производство и искания на страните

37. На 20 януари 2004 г. Комисията предявява иска, предмет на настоящото производство.

38. С определение на председателя на Съда от 6 юни 2005 г. Френската република е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Кралство Нидерландия.

39. Комисията иска от Съда да установи, че като е поело или като е запазило в сила въпреки преразглеждането на споразумението за въздушен транспорт от 3 април 1957 г. между Кралство Нидерландия и Съединените американски щати международни ангажименти

— относно тарифите, начислявани за въздушни трасета в рамките на Общността от въздушни превозвачи, определени от Съединените щати, и относно предлаганите или използвани на нидерландска територия компютризирани системи за резервация и

— с които на Съединените щати се признава правото да анулират, да прекратяват или ограничават правата за движение в случаите, в които въздушни превозвачи, определени от Кралство Нидерландия, не се притежават от последното или от негови граждани,

Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по членове 5 и 52 от Договора за ЕО, както и по Регламенти № 2409/92 и № 2299/89.

40. Кралство Нидерландия отправя до Съда главно искане да отхвърли иска като недопустим и при условията на евентуалност да го отхвърли като неоснователен.

41. Френската република иска от Съда да отхвърли иска.

VI — Правен анализ

А — *По допустимостта*

1. Доводи на страните

42. Кралство Нидерландия отбелязва, че между преговорите, свързани с въпросните ангажименти, и откриването на процедурата по член 226 ЕО посредством изпращането на официалното уведомително писмо са изминали повече от шест години, а между приемането на мотивираното становище и предявяването на настоящия иск — повече от четири години. То отбелязва освен това, че докато през 1995 г. Комисията открива процедура по нарушение срещу осем други държави-членки, по отношение на Кралство Нидерландия не е взета никаква мярка до януари 1999 г., когато му е изпратено официалното уведомително писмо. Като е действала по този начин, Комисията поставила Кралство Нидерландия „в дотолкова неблагоприятно положение, че изгубила правото си да привлече Кралство Нидерландия пред Съда“ с оглед установяване на твърденията за неизпълнение на задължения в настоящото производство.

43. Кралство Нидерландия изтъква на първо място, че продължителното бездействие на Комисията в период, в който са открити процедури по установяване на неизпълнение на задължения срещу осем държави-членки по повод на сключени от тях споразумения, породило у нидерландските власти оправдани правни очаквания относно законосъобразността на позицията на Кралство Нидерландия и ги е оставило с впечатление, че според Комисията тя се различава от позицията на споменатите държави. Това убеждение се подсилвало от обстоятелството, че след постановяването на решенията на Съда от 5 ноември 2002 г. Комисията изчакала повече от две години, преди да предяви иск срещу Кралство Нидерландия.

44. То изтъква също и оправданите правни очаквания на съответните оператори,

като в тази връзка отбелязва, че спорните ангажименти осигуряват на нидерландските превозвачи достъп до американските трасета, който обаче не би бил гарантиран в случай, че вследствие на решенията на Съда Кралство Нидерландия бъде задължено да измени тези ангажименти. На довода на Комисията, че този достъп във всеки случай щял да бъде осигурен по силата на принципа на международната учтивост, Кралство Нидерландия противопоставя твърдението, че този принцип не е достатъчен, за да се осигури необходимата стабилност на въздушния трафик между двете страни.

45. Нидерландското правителство подчертава освен това, че разглежданите ангажименти обуславят предоставянето от американските власти на имунитет антитръст на нидерландските превозвачи и че този имунитет представлява едно от предварителните условия за реализирането на обединението между KLM и Northwest Airlines, одобрено от Комисията по време на досъдебната процедура.

46. Кралство Нидерландия изтъква на второ място, че правото на преценка, признато на Комисията по силата на членове 211 ЕО и 226 ЕО, не ѝ позволявало да действа в нарушение не само на принципа на лоялно сътрудничество, съдържащ се в член 10 ЕО, както е тълкуван от Съда в Определение по дело Zwartveld и др. [31], но и на принципите на добрата администрация и на правната сигурност. По силата на тези принципи Комисията била задължена да спазва разумен срок.

47. На трето място нидерландското правителство поддържа, че недопустимостта на иска се обосновава и предвид обстоятелството, че Комисията изобщо не е взела предвид промените, настъпили след постановяването на решенията на Съда от 5 ноември 2002 г., и по-специално предоставянето на Комисията с решение, взето на посоченото по-горе заседание на Съвета от 5 и 6 юни 2003 г. [32], на мандати за водене на преговори по международни споразумения в областта на въздушния транспорт с трети страни и със Съединените американски щати, приемането на Регламент № 847/2004 и в по-общ план определянето на общностните цели в областта на въздушната навигация, в преследването на които Кралство Нидерландия впрочем активно участвало.

48. На последно място нидерландското правителство подчертава, че евентуално решение на Съда, установяващо твърдените от Комисията неизпълнения на задължения, щяло да постави Кралство Нидерландия в невъзможно положение, карайки го да води преговори със Съединените американски щати за преразглеждане на двустранното споразумение, нарушавайки по този начин изключителната компетентност на Общността и

31 — Определение на Съда от 13 юли 1990 г. (C-2/88, Recueil, стр. I-3365, точка 17).

32 — Вж. точка 32 по-горе.

застрашавайки постигането на целите на преговорите на общностно равнище. В отговор на довода на Комисията, че за съобразяване с евентуално решение на Съда, уважаващо иска, било достатъчно да се денонсира споразумението, нидерландското правителство подчертава, че при липса на споразумение на общностно равнище прибягването до подобна мярка щяло да доведе до нетърпима и вредоносна за всички национални оператори от сектора празнота в правото.

49. Комисията изтъква на първо място, че съгласно постоянната съдебна практика не е длъжна да спазва определени срокове в рамките на процедура по член 226 ЕО и че евентуално прекомерната продължителност на досъдебната процедура може да доведе до недопустимост на иска единствено ако е налице нарушение на правото на защита на държавата-членка. В настоящия случай обаче Комисията счита, че Кралство Нидерландия не е изтъкнало никакъв довод, който да доказва, че продължителността на процедурата е повлияла върху упражняването на правото на защита.

50. На второ място и единствено с осведомителна цел в своята реплика Комисията отбелязва, че през 1995 г. тя е предприела действия срещу осем други държави-членки, но не и срещу Кралство Нидерландия, тъй като по това време считала за пречка обстоятелството, че за разлика от останалите осем случая, спорното споразумение било сключено от Кралство Нидерландия преди влизането в сила на актовете от „третия пакет“, макар и след тяхното приемане. Тя решила да предприеме действия срещу Кралство Нидерландия едва след постановяването на 18 декември 1997 г. на Решение на Съда по дело Inter-Environnement Wallonie [33]. Комисията посочва освен това, че е узнала чак при изготвянето на репликата, че нидерландският парламент ратифицирал споразумението на 26 април 1993 г., тоест след влизането в сила на „третия пакет“.

51. На трето място Комисията изтъква, че фактът, че е открила досъдебната процедура по-късно, отколкото срещу останалите осем държави-членки, изобщо не поставя Кралство Нидерландия в по-неблагоприятно положение, а тъкмо напротив, тъй като последното разполагало с предимството на по-значителен срок, за да се съобрази с решенията от 5 ноември 2002 г. Що се отнася до изтеклия период между мотивираното становище и предявяването на настоящия иск, Комисията отбелязва, че е изчакала посочените решения да бъдат постановени и че е изложила позицията си след тяхното произнасяне в своето съобщение от 19 ноември 2002 г., след това в писмата до нидерландското правителство от 25 ноември 2002 г., 30 юли 2004 г. и 10 март 2005 г. Освен това в тези писма Комисията приканила Кралство Нидерландия да се съобрази с решенията от 5 ноември 2002 г., като денонсира спорното споразумение, което изключвало възможността за предоговаряне на спо-

33 — Решение от 18 декември 1997 г. (C-129/96, Recueil, стр. I-7411).

разумението. В случай на денонсиране обаче въпросното споразумение продължавало да се прилага още две години и дори ако при изтичането на този срок не било сключено споразумение на общностно равнище, въздушният трафик със Съединените американски щати щял да се осигурява въз основа на принципа на международната учтивост.

2. Съображения

52. Нидерландското правителство оспорва допустимостта на иска, като се позовава на незачитане на принципите на оправданите правни очаквания и на правната сигурност, което произтичало от закъснението, с което Комисията решила да предприеме действия срещу Кралство Нидерландия, като упражни правомощията си по член 226 ЕО. Освен това, действайки ненавременно, Комисията нарушила член 5 от Договора, който съгласно тълкуването на Съда в посоченото погоре Определение по дело Zwartveld и др. налага на общностните институции да съобразяват действията си с изискванията за лоялно сътрудничество с държавите-членки.

53. Кралство Нидерландия упреква Комисията и за прекомерната продължителност на досъдебната процедура. Според тази държава-членка при упражняване на правомощията си по член 226 ЕО Комисията е длъжна да предприема действия в разумен срок. Това задължение представлявало не само правило за добра администрация, но и следствие от принципа на правната сигурност.

54. В самото начало трябва да се отбележи, че доводите на нидерландското правителство не представляват никаква новост. Всъщност, както ще стане ясно по-нататък, от първите решения, постановени по иск за установяване на неизпълнение на задължения, насам на Съда се налага да разглежда доводи на ответните държави-членки за недопустимостта на иска, изтъкващи от една страна късната намеса на Комисията, а от друга — прекомерната продължителност на досъдебната процедура.

55. Настоящият случай обаче се характеризира с по-специфични аспекти, и по-специално с обстоятелството, че Комисията е предприела действия срещу осем други държави-членки за сходни неизпълнения на задължения, но противно на това е отложила действията срещу Кралство Нидерландия, с постановяването на свързаните с тях решения на Съда за установяване на споменатите неизпълнения на задължения, с развитието, настъпило след тези решения, с политически чувствителния характер на откритите и проведени от Комисията процедури и на последно място, със значимостта на засегнатите икономически интереси. Впрочем в случая бездействието на Ко-

мисията е било значително по-дълго, отколкото в останалите разгледани от Съда случаи.

56. Ето защо считам за полезно в настоящото заключение да се направи по-задълбочено разглеждане на главния въпрос, поставен от нидерландското правителство в неговите правни основания за недопустимост, а именно дали в рамките на процедури по нарушения по член 226 ЕО трябва да се счита, че Комисията има задължение да действа в разумен срок.

а) Преглед на общностната съдебна практика в областта на спазването на разумен срок

57. Най-напред следва да се отбележи, че съществува богата общностна съдебна практика, в която се употребява понятието „разумен срок".

58. За целите на настоящия анализ е достатъчно да се отбележи, че спазването на разумен срок се анализира от общностния съд преди всичко като критерий за определяне на евентуално нарушение на някои основни принципи на общностното право, по-специално като принципа за защита на оправданите правни очаквания, принципа на правната сигурност, принципа за закрила на правото на защита и на правото на справедлив съдебен процес, както и като критерий за преценка на съответствието на действията на общностните институции и органи с правилата за добра администрация. Първоинстанционният съд (в Решение по дело SCK и FNK/Комисия [34]), и Съдът (в наскоро постановеното Решение по дело Technische Unie/Комисия [35]) отсъждат че спазването на разумен срок от Комисията в административните процедури в областта на политиката по конкуренция съставлява общ принцип на общностното право.

59. Независимо от своята квалификация, а именно общ принцип на общностното право или просто част от принципите, на които се дава такава квалификация, спазването на разумен срок се налага на общностната администрация като правило, в светлината на което се преценява законосъобразността на нейните действия [36].

34 — Решение от 22 октомври 1997 г. (T-213/96 и T-18/96, Recueil, стр II-1739, точка 56).

35 — Решение от 21 септември 2006 г. (C-113/04 P, Recueil, стр. I-8831, точка 40).

36 — По силата на член 41, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, прогласена в Ница на 7 декември 2000 г. (ОВ C 364, стр. 1), задължението за органите и институциите на Съюза да предприемат действия в разумен срок е част от правото на добра администрация.

60. Следва да се поясни също така, че това правило осигурява не само параметър, въз основа на който да се определи законосъобразността на продължителността на административна процедура, но налага по-общо на институциите времеви ограничения при упражняване на техните правомощия. В този смисъл, без да се позовава изрично на понятието за разумен срок, Съдът пояснява многократно, както ще се изясни в подробности по-нататък, че принципът на правната сигурност не допуска една институция да отлага неопределено дълго упражняването на своите правомощия.

61. Предвид посоченото преминавам към въпроса дали спазването на това правило се налага на Комисията и при упражняване на нейните правомощия по член 226 ЕО.

б) Относно наличието на задължение за Комисията за спазване на разумен срок при упражняване на правомощията ѝ по член 226 ЕО

62. При разглеждането на подобен въпрос не може да не се отчете естеството на процедурата за нарушение. Отличителният белег на последната се състои основно в дискреционния характер на правомощията на Комисията.

63. Съгласно постоянната съдебна практика Комисията трябва всъщност да прецени дали да открие процедура за установяване на неизпълнение на задължения и за какво действие или бездействие на съответната държава-членка посочената следва да бъде заведена [37]. След откриването на процедурата и ако въпросната държава-членка не се съобрази в зададения срок с позицията, изразена от Комисията в мотивираното становище, същата преценява дали да сезира Съда за установяване на предполагаемото неизпълнение на задължения. Впрочем съгласно добре установената съдебна практика дискреционните правомощия на Комисията за преценка изключват правото на частни лица да изискат от тази институция да открие процедура по член 226 ЕО [38]. Предвид тези дискреционни правомощия Съдът, сезиран на основание член 226 ЕО, неизменно се въздържа да преценява целесъобразността на иска, в случай че тази уместност се оспорва от ответната държава-членка [39].

64. При разглеждането на оплакванията на държавите-членки относно късната намеса на Комисията или относно прекомерната продължителност на досъдебната процедура, Съдът признава на тази институция дискреционни правомощия за преценка, що се отнася до определянето на сроковете, в които следва да се

37 — Вж. Решение от 11 август 1995 г. по дело Комисия/Германия (C-431/92, Recueil, стр. I-2189, точка 22).

38 — Вж. Решение от 1 март 1966 г. по дело Lütticke/Комисия (48/65, Recueil, стр. 27) и Решение от 14 февруари 1989 г. по дело Star Fruit Company/Комисия (247/87, Recueil, стр. 291, точки 11 и 12).

39 — Вж. например Решение от 9 юли 1970 г. по дело Комисия/Франция (26/69, Recueil, стр. 565, точка 10).

упражнят правата на Комисията по член 226 ЕО.

65. От 70-те години насам съдебната практика на Съда акцентира върху дискреционните правомощия на Комисията за преценка дали следва да предприеме действия срещу държава-членка, за която счита, че не е изпълнила задълженията си. В Решение по дело Комисия/Франция [40] с предмет иск на Комисията срещу Френската република по член 141 от Договора за ЕОАЕ — разпоредба със същото съдържание като това на член 226 ЕО — при разглеждането на възражение за недопустимост, предявено от френското правителство, което упреква Комисията за закъснялата ѝ реакция, въпреки че последната от дълго време била наясно с инкриминираното поведение, Съдът решава, че искът по член 141 от Договора за ЕОАЕ „не е ограничен в рамките на предварително определен срок, тъй като поради своето естество и цел тази процедура включва право на Комисията да прецени най-подходящите правни основния и срокове с оглед прекратяване на евентуални нарушения".

66. Този принцип се потвърждава с последващите решения във връзка с член 226 ЕО. По-специално в Решение по дело Комисия/Белгия [41] Комисията упреква Кралство Белгия в неизпълнение на задълженията му по Шеста директива 77/388/ЕИО на Съвета относно хармонизиране на законодателствата на държавите-членки относно данъците върху оборота — обща система на данъка върху добавената стойност: единна данъчна основа (ОВ L 145, стр. 1, наричана понататък „Шеста директива"). В съответствие с член 27, параграф 5 от тази директива през 1977 г. ответната държава-членка нотифицира Комисията за спорните разпоредби. Комисията съобщава своите възражения относно съвместимостта на тези разпоредби с Шеста директива за първи път през 1979 г. и през 1981 г. открива процедура за нарушение по член 226 ЕО. Пред Съда белгийското правителство оспорва допустимостта на иска, като посочва, че късната реакция на Комисията е породила правна несигурност, която уврежда неговите интереси, и че при липса на предвиден в член 27, параграф 5 от Шеста директива срок за предявяване на възражения срещу надлежно нотифицираното законодателство на държава-членка Комисията е длъжна да спазва разумен срок. По-специално ответното правителството приканва Съда да приложи в конкретния случай принципа, прогласен в Решение по дело Lorenz [42] във връзка с процедурата по член 93, параграф 3 от Договора за ЕО (понастоящем член 88, параграф 3 ЕО). След като изключва релевантността на съдебната практика „Lorenz", доколкото последната се отнася до „процедура, която частично дерогира изрично предвидената в член [226 ЕО]", Съдът обявява, че този член се прилага, „без Комисията да е длъжна да спазва определен срок" [43].

40 — Решение от 14 декември 1971 г. (7/71, Recueil, стр. 1003).

41 — Решение от 10 април 1984 г. (324/82, Recueil, стр. 1861).

42 — Решение от 11 декември 1973 г. (120/73, Recueil, стр. 1481).

43 — Решение по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе в бележка 41, точка 12.

67. В Решение по дело Комисия/Нидерландия [44] нидерландското правителство упреква Комисията в поредица от забавяния в досъдебната процедура. Поспециално споменатото правителство отбелязва, че първите твърдения за нарушения, формулирани от Комисията по повод на спорните факти, са изложени през 1984 г., докато искът пред Съда е предявен едва пет години по-късно. Според нидерландското правителство небрежността на Комисията довела до нарушаване на правото на защита и до недопустими финансови последици. Припомняйки Решение по дело Комисия/Белгия, посочено в предходната точка, Съдът потвърждава, че „правилата на член [226 ЕО] [...] трябва да се прилагат, без Комисията да е длъжна да спазва определен срок“ [45].

68. Предвид посоченото следва да се изясни дали дискреционният характер на правомощията на Комисията по член 226 ЕО, от една страна, и липсата на предварително определени срокове, в които институцията да предприеме действия, от друга страна, действително не допускат да се приеме, че е налице задължение за Комисията да спазва разумен срок и при упражняването на правомощията си по посочения член.

69. Що се отнася, на първо място, до дискреционния характер на правомощията на Комисията, следва най-напред да се отбележи, че признаването на тази институция на повече или по-малко значителна свобода за преценка в рамките на процедурите, различни от процедурата по установяване на неизпълнение на задължения, не пречи на общностния съд да приеме, че Комисията при всички положения е длъжна да действа в разумен срок съгласно правилата за добра администрация [46], или да потвърди, че на Комисията е забранено да отлага неопределено дълго упражняването на своите правомощия в нарушение на принципа на правна сигурност [47].

70. Наистина процедурата за нарушение, предвидена в член 226 ЕО, се отличава безспорно с по-особен характер. Тя цели обективно да установи неизпълнението на задължения от държава-членка с оглед преустановяването му, а не с оглед налагането на санкции [48]. Освен това точно в зависимост от целите, които преследва, и от съображенията, по-специално тези от политически характер, които могат да възникнат на всеки етап от нейното развитие, става въпрос за инструмент, на който е удачно да се признае известна гъвкавост.

44 — Решение от 16 май 1991 г. по дело Комисия/Нидерландия, Recueil, стр. I-2461).

45 — Решение по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе в бележка 41, точка 15.

46 — Вж. inter alia Решение от 18 март 1997 г. по дело Guérin automobiles/Комисия (C-282/95 P, Recueil, стр. I-1503, точка 37), Решение от 9 септември 1999 г. по дело UPS Europe SA/Комисия (T-127/98, Recueil, стр. II-2633, точка 37) относно разглеждането на жалбите за нарушение на правилата на конкуренцията и Решение от 3 юни 1999 г. по дело TF1/Комисия (T-17/96, Recueil, стр. II-3757) относно разглеждането на жалбите за нарушение на нормите в областта на държавните помощи.

47 — Вж. inter alia Решение от 14 юли 1972 г. по дело Geigy/Комисия (52/69, Recueil, стр. 787, точка 9), Решение от 24 септември 2002 г. по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия (C-74/00 P и C-75/00 P, Recueil, стр. I-7869, точки 140 и 141) и Решение от 22 октомври 1997 г. по дело SCK и FNK/Комисия, посочено по-горе, точка 55.

48 — Съображенията биха могли да бъдат различни, що се отнася до производството по член 228 ЕО, но това би излязло извън рамките на настоящия спор.

71. Считам обаче, че тези съображения и широката свобода за преценка, с която разполага Комисията в рамките на въпросната процедура, допускат условията за упражняване на правомощията, предоставени на тази институция съгласно посочения член, да подлежат на контрол, и по-специално — ограничавайки се до проблематиката по настоящото дело — що се отнася до времевите ограничения на нейната намеса [49].

72. На второ място, дори обстоятелството, че член 226 ЕО не поставя развитието на различните етапи на процедурата в рамките на предварително определени срокове, не ми се струва пречка да се приеме, че Комисията има принципно задължение при упражняване на своите правомощия по посочения член да действа при спазване на разумен срок.

73. В тази връзка, на първо място, следва да се отбележи, че признаването на съществуването на подобно задължение не засяга въпроса, който ще се анализира впоследствие, за последиците, произтичащи от евентуално нарушение на това задължение. На този стадий е достатъчно да се подчертае, че неспазването на разумен срок не води до същите последици като неспазването на давностен или преклузивен срок.

74. Освен това следва да се отбележи, че макар член 226 ЕО да не предвижда изрично срок за провеждане на процедурата по нарушение, съдебната практика утвърждава, че Комисията трябва да се придържа към разумни критерии, когато определя на съответната държава-членка срокове за отговор на официалното уведомително писмо или за съобразяване с мотивираното становище, и е длъжна при необходимост да предостави на тази държава разумен срок за подготовка на нейната защита [50]. Тези задължения са ясно обосновани, от една страна, от целта на процедурата по установяване на неизпълнение на задължения, а именно преустановяване на установеното нарушение,

49 — В това отношение не се пропуска да се напомни, че правомощията, предоставени на Комисията по член 226 ЕО, се разполагат в инструментално отношение спрямо основната й роля на пазителка на Договорите по член 211 ЕО и че съответно дори при наличие на свобода на преценка на Комисията по отношение на момента и на условията на провеждане на различните фази на процедурата не може да се изключи, че принципно за последната съществува задължение да предприеме действия. Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Trabucchi по дело Geddo (Решение от 12 юли 1973 г., 2/73, Recueil, стр. 685) и по-скорошно заключение на генералния адвокат Alber по дело Комисия/Гърция (Решение от 12 септември 2000 г., C-260/98, Recueil, стр. I-6537, точка 72) и по дело Комисия/Ирландия (Решение от 12 септември 2000 г., C-358/97, Recueil, стр. I-6301, точка 83).
От друга страна, в течение на години приемането от Комисията на вътрешни процедури за разследване на случаи на нарушения позволява осигуряването на по-голяма прозрачност в нейната дейност. През 2001 г. под натиска на Европейския омбудсман, Комисията се ангажира да публикува в консолидиран вид своите вътрешни процедурни правила, приложими към отношенията с жалбоподателя в рамките на иск за установяване на неизпълнение на задължения. Тези правила фигурират в Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Европейския омбудсман относно отношенията с жалбоподателя в областта на нарушения на общностното право (ОВ C 166, 2002 г., стр. 3). Следователно е налице тенденция за постепенно деполитизиране на процедурата по нарушение и за нейното формализиране, поне когато в основата на действията на Комисията стои жалба на частно лице. На последно място следва да се отбележи, че Европейският омбудсман упражнява многократно контрол относно релевантността на изтъкнатите от Комисията съображения, когато оставя жалба без движение(вж. например Решение 995/98/OV).

50 — Решение от 2 февруари 1988 г. по дело Комисия/Белгия (293/85, Recueil, стр. 305, точка 14), Решение от 2 юли 1996 г. по дело Комисия/Люксембург (C-473/93, Recueil, стр. I-3207, точка 20), Решение от 28 октомври 1999 г. по дело Комисия/Австрия (C-328/96, Recueil, стр. I-7479, точки 34 и 51), Решение от 13 декември 2001 г. по дело Комисия/Франция (C-1/00, Recueil, стр. I-9989, точки 64 и 65).

а от друга страна, от изискването за осигуряване на ефективното упражняване на правото на защита на съответната държава-членка. Със същото намерение за гарантиране на правото на защита Съдът, както ще стане ясно по-нататък, си запазва правомощието да подложи на контрол прекомерната продължителност на досъдебната процедура.

75. На последно място следва да се поясни, че макар и да е вярно, че общностният съд принципно изключва възможността за въвеждане на давностни срокове посредством съдебната практика, изхождайки от съображението, че „за да постигне своето предназначение давностният срок трябва да бъде определен предварително“, и че „определянето на този срок и неговите условия за прилагане са от компетентността на общностния законодател“ [51], липсата на законоустановен давностен срок все пак не пречи на Съда и на Първоинстанционния съд да основат на принципа на правна сигурност задължението на Комисията да предприеме действия в разумен срок и да не отлага неопределено дълго упражняването на своите правомощия [52].

76. Предвид изложените съображения считам, че особените характеристики на процедурата, предвидена в член 226 ЕО, допускат да се приеме задължение за Комисията и в рамките на тази процедура да съобразява своите действия с принципа за спазване на разумен срок.

77. Освен това следва да се отбележи, че изискването за упражняване на контрол, бил той и ограничен, върху начина, по който Комисията упражнява правото на преценка, с което разполага в рамките на процедурите по нарушение, по-специално предвид определянето на времеви ограничения за упражняването на това право, макар и съпроводено с потвърждаване на свободата на преценка на Комисията, проличава от самата практика на Съда, посочена в точки 65—67 по-горе.

78. Така например в Решение по дело Комисия/Франция, посочено по-горе в точка 65, в отговор на довода на ответното френско правителство, упрекващо Комисията, че късно е открила процедурата, предвидена в член 141 от Договора за ЕОАЕ, макар от 1965 г. да е знаела за твърдяното нарушение, след като пояснява, че по силата на този член Комисията не е длъжна да предприеме действия в предварително определен срок, Съдът отбелязва все пак, че разглежданото нарушение е разкрито напълно едва през 1968 г., тоест по-наскоро, и че от 1969 г. Комисията е предприела някои предварителни стъпки за формално откриване на процедурата [53].

51 — Вж. посочени по-горе Решение по дело Geigy/Комисия, точка 21 и Решение по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия, точка 139.

52 — Вж. например посочени по-горе Решение по дело Lorenz„ точка 4, Решение по дело Geigy/Комисия, точка 21, както и Решение по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия, точка 140 и Решение на Първоинстанционния съд от 13 март 1990 г. по дело Costacurta/Комисия (T-34/89 и T-67/89, Recueil, стр. II-93, точка 48) и Решение на Първоинстанционния съд от 10 февруари 1994 г. по дело White/Комисия (T-107/92, Recueil FP, стр. I-A-41 и II-143, точка 46).

53 — Точки 7 и 8 от решението.

79. Възможността за контрол върху упражняването на правото на преценка на Комисията се признава изрично от генералния адвокат Roemer [54], който отбелязва в своето заключение по посоченото по-горе дело, че в конкретния случай множество съображения са накарали Комисията да се въздържи да започне процедура по нарушение по-рано и заключава, че предвид тези съображения трябва да се приеме, че Комисията е „упражнила правилно своите правомощия", и да се отхвърли тезата, че в развитието на процедурата е настъпило „неправомерно забавяне" [55].

80. Изискването за обосноваване на сроковете за действие на Комисията в конкретния случай, а не само по принцип, проличава по-ясно в Решение по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе в точка 66, и в Решение по дело Комисия/-Нидерландия, посочено по-горе в точка 67.

81. По първото дело, след като отхвърля довода на белгийското правителство, че в случая Комисията била длъжна да спази разумен срок, и потвърждавайки свободата на действие на последната да реши дали да открие процедура по член 226 ЕО, Съдът отбелязва, че „упражнявайки правото на преценка, което член [226 ЕО] ѝ предоставя [Комисията е] счела, че трябва да отложи проверката на съвместимостта на спорните белгийски мерки до момента, в който директивата влезе в сила във всички държави-членки", и че действайки по този начин „тя не е упражнила това право на преценка в противоречие с Договора".

82. По второто дело Съдът пояснява, че доколкото „[Комисията] е решила да изчака решението на Съда от 15 януари 1987 г. по дело Krohn [...], както и реакциите на нидерландското правителство по отношение на това решение, преди да предяви настоящия иск", тя не е „упражнила правото на преценка, с което разполага по силата на член [226 ЕО], в противоречие с Договора" [56].

83. На последно място, относно продължителността на досъдебната процедура трябва да се подчертае, че Съдът приема, че прекомерният характер на тази продължителност може да съставлява порок, водещ до недопустимост на иска за установяване на неизпълнение на задължения, като все пак подчертава, че

54 — Тъй като процедурата по нарушение, посочена в член 141 от Договора за ЕОАЕ, се определя като „ultima ratio", с която Комисията разполага, за да накара държава-членка да преустанови поведението си, което противоречи на общностното право, генералният адвокат Roemer отбелязва, че необходимостта от запазване на ефикасността на тази процедура, както и съображението, че с прибягването до тази процедура неизбежно се засяга престижът на заинтересованата държава, независимо от обективния характер на установяването на нарушението, явно клонят в полза на изключване на всякакъв автоматизъм и на признаване на дискреционни правомощия на Комисията както що се отнася до възможността да предприема действия срещу държава посредством процедурата по нарушение, така и що се отнася до момента, в който да предприеме такива действия.

55 — Генералният адвокат Roemer посочва по-специално желанието да се даде на първо време предпочитание на доброволно уреждане, първоначално ограничените последици на нарушението, изискването посредством откриването на процедурата да не се утежнява кризата, в която се намира Общността през 1965 г., и на последно място, обстоятелството, че в разглеждания сектор е в ход приемането на нови разпоредби.

56 — Точка 15 от решението.

„подобно заключение се налага единствено в случаите, в които поведението на Комисията е затруднило оборването на нейните доводи при нарушение на правото на защита“ [57].

84. В тази връзка следва да се поясни, макар това вече да е видно от всички изложени съображения, че спазването на разумен срок се налага не само като показател за законосъобразност на продължителността на досъдебната фаза на процедурата, предвидена в член 226 ЕО, но и като пречка пред закъснялото упражняване на правомощията на Комисията по тази разпоредба. С други думи, задължението на Комисията да спазва разумен срок означава, от една страна, че тази институция не може да отлага неопределено дълго от момента на узнаване на предполагаемото неизпълнение упражняването на своите правомощия по член 226 ЕО, а от друга — че след откриване на досъдебната процедура на основание тази разпоредба, тя трябва да съобрази продължителността ѝ с разумни критерии.

85. Ясно е, че конкретната преценка на разумния характер на срока ще се различава в зависимост от това дали се извършва спрямо периода, предхождащ откриването на процедурата чрез изпращането на официалното уведомително писмо, или спрямо продължителността на тази процедура.

86. В първия случай следва да се има предвид фактът, че Комисията обикновено установява неофициални контакти със заинтересованата държава-членка, с цел да получи необходимите сведения за изясняване на фактическото и правно положение и да си състави първоначално мнение относно действителното наличие и обхвата на нарушението на общностното право, както и относно действията, които следва да се предприемат за преустановяване на неизпълнението, включително, при необходимост, откриване на формална процедура по член 226 ЕО. В тази първа фаза, по отношение на която следва да се разгледа значителната свобода за преценка, предоставена на Комисията при упражняването на нейните правомощия по членове 211 ЕО и 226 ЕО, Комисията трябва да разполага с достатъчен период от време, за да проучи възможността за постигане на доброволно уреждане на спора и да проведе, с цел постигане на подобно разрешение, необходимите преговори със заинтересованата държава-членка. Освен това Комисията трябва да разполага с възможността да предприеме действия съгласно система на степенуване на приоритети, отчитаща естеството и тежестта на нарушенията, както и значението на свързаните с тях последици. Предвид тези цели при преценката на разумния характер на продължителността на този период е обосновано прилагането на гъвкави критерии.

87. За сметка на това към момента на откриване на процедурата с изпращането

57 — Вж. Решение от 12 май 2005 г. по дело Комисия/Белгия (C-287/03, Recueil, стр. I-3761, точка 14) и Решение от 8 декември 2005 г. по дело Комисия/Люксембург (C-33/04, Recueil, стр. I-10629, точка 76). По аналогия вж. Решение от 21 януари 1999 г. по дело Комисия/Белгия (C-207/97, Recueil, стр. I-275, точка 25).

на официалното уведомително писмо, Комисията разполага с всички необходими сведения за преценка на поведението на съответната държава-членка. Решението за изпращане на заинтересованата държава-членка на официално уведомително писмо предполага, че Комисията е квалифицирала поведението като неизпълнение и с цел преустановяване на това неизпълнение счита за уместно да се прибегне до инструментариума, предвиден в член 226 ЕО. Следователно критериите, въз основа на които трябва да се прецени разумния характер на срока, в който са приети различните актове, съставляващи процедурата евентуално до решението за сезиране на Съда, трябва да бъдат по-строги.

88. След като е установено, че и в рамките на процедурата по нарушение Комисията има задължение да спазва разумен срок, разглеждан както като предел за забавеното упражняване на правомощията на Комисията в тази област, така и като критерий за преценка на законосъобразността на продължителността на процедурата, следва да се постави въпросът за последиците от евентуално нарушение на това задължение.

в) По последиците от неспазването на разумен срок в рамките на процедурите по член 226 ЕО

89. Като се има предвид, че член 226 ЕО предвижда инструмент за установяване по съдебен ред на нарушение на общностното право, по мое мнение принципно е изключено неоснователното забавяне на Комисията в задействането на процедурата от момента, в който е узнала за предполагаемото неизпълнение, или прекомерната продължителност на тази процедура след нейното започване да доведе до лишаване на Комисията от правото да сезира Съда за подобно установяване [58].

90. Все пак подобна последица не може да a priori да се изключи, когато забавената намеса на Комисията или прекомерната продължителност на процедурата са засегнали непоправимо упражняването на правото на защита на заинтересованата държава-членка. Струва ми се, че това заключение логично произтича от установяването на възможно застъпване на сроковете за намеса на Комисията и за упражняването на правото на защита и съдебната практика, която основавайки се на това установяване, приема недопустимостта на иска по член 226 ЕО в случай, че прекомерната продължителност на процедурата е засегнала правото за защита на ответната държава-членка [59]. Всъщност когато откриването на нова процедура не позволява поправянето на този порок, Комисията губи правото да сезира Съда за установяване на неизпълнението.

58 — Може да се достигне до друго заключение, що се отнася до процедурата, предвидена в член 228 ЕО.

59 — Вж. точка 83 по-горе.

91. Принципното положение, че правомощията на Комисията не се погасяват поради забавена намеса на последната или поради прекомерна продължителност на процедурата, се обосновава a fortiori, ако се приеме, че досъдебната процедура по член 226 ЕО се състои само от установителен иск.

92. Следва все пак да се припомни, че Съдът не е компетентен в рамките на този иск да разпореди на неизпълняващата държава-членка да преустанови нарушението, но тази държава е длъжна да се съобрази с решението на Съда, като вземе всички необходими мерки за преустановяване на неизпълнението и за възстановяване на положение, което да е съобразено с нарушените норми на общностното право.

93. Не може да се изключи обаче, че в особени случаи изтичането на период от време, заедно с бездействието на Комисията, може да доведе до ограничаване на правомощията на последната да накара заинтересованата държава да приеме всички необходими мерки за преустановяване на неизпълнението, макар принципно възможността за сезиране на Съда за установяване на неизпълнението да остава.

94. Подобна е хипотезата в Решение по дело Комисия/Ирландия [60]. Комисията открива срещу Ирландия две различни процедури с предмет, от една страна, нарушение на разпоредбите на Шеста директива в областта на данъка върху добавената стойност, тъй като спомената държава не е обложила с такъв данък пътните такси, събирани за ползването на мостове и пътища, а от друга — нарушение на задълженията, произтичащи от правната уредба на системата на собствените ресурси на Общността, тъй като не е предоставила на разположение на Комисията в качеството на собствени ресурси, набирани от данъка върху добавената стойност, сумите, съответстващи на данъка, които е трябвало да бъдат събрани върху споменатите пътни такси заедно с лихвите за забава.

95. След като установява, че необлагането с данък на разглежданата пътна такса съставлява нарушение на разпоредбите в областта на данъка върху добавената стойност, Съдът разглежда въпроса за последиците от продължителното бездействие на Комисията (между връчването на мотивираното становище и предявяването на иска са изминали повече от седем години) върху обхвата на задължението на Ирландия да изплати a posteriori суми въз основа на правната уредба на собствените ресурси на Общността. В точка 71 от решението Съдът отсъжда, че „въпреки липсата на давностен срок за събирането на ДДС както в Шеста директива [...], така и в правната уредба на собствените ресурси на Общностите основното изискване за правна сигурност може обаче да не допусне в рамките на производство по установяване на неизпълнение на задължения, насочено към изплащането a posteriori на собствени ресурси, Комисията да бави неопределено дълго решението за започване на съдебната фаза на последното“. Прилагайки по аналогия член 9,

60 — Решение от 12 септември 2000 г. (C-358/97, Recueil, стр. I-6301).

параграф 2 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета от 29 май 1989 година за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност (ОВ L 155, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 80), който изключва възможността за корекции в декларациите, изпращани от държавите-членки за указване на размера на собствените ресурси, набирани от данъка върху добавената стойност, след четвъртата бюджетна година, следваща въпросната бюджетна година, Съдът постановява, че Комисията няма право да изисква изплащането a posteriori на дължимите от Ирландия суми за бюджетните години преди 1994 г.

96. Дори евентуално неспазване на разумен срок да не може принципно да отнеме на Комисията възможността да продължи производството по установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка и да сезира Съда за тази цел, последният отсъжда [61], по-специално що се отнася до продължителността на досъдебната процедура, че прекомерният характер на тази продължителност може да представлява процесуален порок, водещ до недопустимост на иска [62]. Съдът обаче допуска тази възможност единствено в случаите, в които прекомерната продължителност на процедурата е засегнала правото на защита на ответната държава-членка.

97. Може да се постави въпросът обаче дали, дори независимо от евентуалното нарушение на правото за защита на заинтересованата държава-членка, недопустимостта на иска не трябва да се приеме в особени случаи, в които след изтичане на срока, предоставен на държавата-членка за съобразяване с мотивираното становище, Комисията не сезира Съда в разумен срок, който се преценява при отчитане на всички обстоятелства в конкретния случай и на основанията, изтъкнати от Комисията, както и на широката свобода за преценка, с която разполага Комисията по членове 211 ЕО и 226 ЕО.

98. Макар подобно разрешение да изглежда прекалено формалистично, то би отговорило на изискването за осигуряване на полезността на евентуалното съдебно решение, с което се установява неизпълнение на задължения, като предотвратява произнасяне на Съда, който съгласно постоянна съдебна практика е длъжен да разгледа положението [63], съществуващо към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок, с оглед на правен и фактически контекст, който поради настъпили в хода на времето изменения вече не е актуален.

99. В тази връзка, следва да се припомни, че цел на досъдебната процедура е не само да се даде възможност на съответната държава-членка да се защити, отговаряйки на твърденията за нарушение,

61 — Вж. точка 83 по-горе.

62 — Оставяйки следователно открита възможността за повторно предявяване на нов иск, в случай че порокът може да бъде отстранен.

63 — Както е известно от постоянна съдебна практика, при разглеждането на иск, предявен по член 226 ЕО, Съдът не може да вземе предвид промените, настъпили в периода между мотивираното становище и предявяването на иска, а трябва да се ограничи до преглед на обстановката към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище.

отправени срещу нея от Комисията, но както Съдът многократно отсъжда, и да очертае предмета на бъдещия спор пред общностния съд. Следователно, както изтъква Съдът, законосъобразността на досъдебната процедура представлява „основна гаранция, целена от Договора, не само за защита на правата на съответната държава-членка, а и за да се гарантира, че съдебното производство ще има за предмет ясно определен спор“ [64].

100. Когато през периода от време, изминал между изтичането на срока, определен в мотивираното становище, и предявяването на иска, определеният в мотивираното становище правен и фактически контекст на спора е претърпял изменения, които по същество правят ненужно решение на Съда, което не отчита тези изменения, може да възникне въпросът дали като има предвид изменението на обстоятелствата и евентуалното неоснователно бездействие на Комисията, надхвърлило разумния срок, Съдът не би могъл да обяви иска за недопустим.

101. В подобен случай Комисията би трябвало да издаде ново мотивирано становище, което би ѝ позволило отново да сезира Съда. Подобна мярка би изглеждала адекватна с оглед на целта за гарантиране на правилното започване на съдебната фаза на процедурата, предвидена в член 226 ЕО, и за осигуряване на актуалността и полезността на евентуалното решение на Съда, което установява неизпълнението на задълженията.

102. В тази връзка изтъквам, че Съдът вече е показал, че е склонен на подобно разрешение. В Решение от 9 декември 2004 г. по дело Комисия/Франция, посочено по-горе в бележка под линия 64, Комисията привлича Френската република пред Съда в рамките на иск на основание член 226 ЕО две години и шест месеца след изтичането на срока, определен в мотивираното становище. В този интервал от време Френската република приема определен брой „съществени [...] мерки в разглежданата област“ [65]. Пренията между страните пред Съда по същество се съсредоточават върху обхвата на тези мерки и върху техния адекватен характер за изпълнение на директивата, за чието недостатъчно транспониране се упреква френското правителство. След като пояснява, че съгласно постоянната съдебна практика подобна дискусия явно не може да бъде взета предвид в рамките на съдебното производство, Съдът посочва, че „ако между изтичането на срока, определен за съобразяване с мотивираното становище, и предявяването на иска за установяване на неизпълнение на задължения релевантните национални разпоредби са претърпели фундаментални изменения, посочената промяна може да лиши бъдещото решение на Съда от важна част от неговата полезност. В подобно положение за предпочитане би могло да бъде Комисията да не предявява

64 — Вж. Определение от 11 юли 1995 г. по дело Комисия/Испания (C-266/94, Recueil, стр. I-1975, точка 17), Решение от 10 април 2003 г. по дело Комиися/Португалия (C-392/99, Recueil, стр. I-3373, точка 133) и Решение от 9 декември 2004 г. по дело Комисия/Франция (C-177/03, Recueil, стр. I-1167, точка 20).

65 — Точка 18 от решението.

иск, а да издаде ново мотивирано становище, посочващо твърденията за нарушение, които тя възнамерява да поддържа предвид изменените обстоятелства“ [66]. Съдът обаче отсъжда, че обстоятелствата в случая не са от естество, което да обосновава отхвърлянето на иска като недопустим [67].

103. От друга страна следва да се отбележи, че за да се избегне недопустимост на иска, тежестта да сезира Съда в разумен срок от изтичането на срока, определен на държавата-членка за съобразяване с мотивираното становище, лежаща върху Комисията, в случай че счете за уместно да започне съдебната фаза на процедурата, не засяга по никакъв начин правото на преценка на Комисията по член 226 ЕО, а представлява само условие за надлежно упражняване на това право.

104. В подобни случаи Комисията би била задължена, ако счете за уместно, да започне нова процедура или поне да издаде ново мотивирано становище. При вземане на решение дали следва отново да се открие досъдебната процедура, с оглед отчитане на изменените обстоятелства Комисията трябва да прецени още веднъж дали е уместно да предприема действия и евентуално да преформулира твърденията за нарушения, направени по-рано по отношение на заинтересованата държава-членка.

66 — Точка 21 от решението.

67 — Точка 22 от решението.

105. Преминавам към разглеждане на правните основния, повдигнати от нидерландското правителство в настоящото производство.

г) По твърдението, че действията на Комисията са предприети със забавяне

106. Що се отнася, на първо място, до твърдението за нарушение, свързано със забавяне на действията на Комисията, от изложените по-горе съображения следва, че макар споменатото твърдение да е основателно, в конкретните обстоятелства то не е в състояние да засегне правомощието на Комисията да сезира Съда за установяване на съответното неизпълнение на задължения, противно на поддържаното от нидерландското правителство.

107. В конкретния случай лишаването на Комисията от възможността да предприеме действия за установяване на неизпълнението, в което се упреква Кралство Нидерландия, на задълженията му съобразно разпределението на правомощия между Общността и държавите-членки по отношение на сключването и

изпълнението на международни споразумения в областта на въздушния транспорт, определено от Съда в решенията от 5 ноември 2002 г., би позволило единствено на Кралство Нидерландия да запази в сила международни ангажименти в нарушение на това разпределение, поставяйки тази държава-членка неоснователно в привилегировано положение спрямо останалите държави-членки, в ущърб на еднаквото прилагане на принципите, установени от Съда в споменатите решения.

108. Както бе отбелязано по-горе, погасяване на правомощията на Комисията е възможно, в случай че се установи, че забавянето, за което се предполага, че е неоснователно, с което Комисията започва процедурата по член 226 ЕО, е засегнало непоправимо правото на защита на ответната държава-членка в това производство. В случая обаче Кралство Нидерландия не се е позовало изрично на нарушение на своето право на защита и дори да се предположи, че това правно основание може да се извлече логически от доводите, развити от тази държава-членка, доказателства за такова нарушение не са представени.

109. Що се отнася до въпроса дали евентуално установяване на неоснователно забавяне на Комисията в развитието на процедурата по член 226 ЕО би могло, в случай че искът бъде уважен, да повлияе върху обхвата на задължението, което произтича за Кралство Нидерландия от необходимостта да се съобрази с решението на Съда, установяващо неизпълнението на задълженията [68], следва най-напред да се отбележи, че това задължение би се състояло в премахване за в бъдеще на спорните международни ангажименти. Предвид естеството на това задължение обаче не може да счита, че изтеклият период от време е довел до изменение в обхвата на последното.

110. Кралство Нидерландия изтъква освен това, че предвид външната компетентност на Общността в областта на въздушния транспорт, призната от Съда в решенията от 5 ноември 2002 г., и предвид законодателните изменения вследствие на тези решения, то вече не било компетентно да води преговори със Съединените американски щати за изменение на клаузите на спорното споразумение, които Съдът можел да обяви за незаконосъобразни. Според тази държава-членка от това следва, че забавянето, с което Комисията е предприела действия срещу нея, я поставя в невъзможност да се съобрази с евентуално решение, уважаващо иска.

111. Подобен довод не ми изглежда приемлив. Всъщност както подчертава Комисията, спорното споразумение предвижда възможност за страните да задействат механизъм за денонсиране на споразумението. Следователно противно на това, което поддържа, Кралство Нидерландия разполага с правен инструмент,

68 — Вж. съображенията, свързани с Решение по дело Комисия/Ирландия, посочено в точка 94 по-горе.

позволяващ му при необходимост да се съобрази с неблагоприятно за него решение на Съда.

112. Що се отнася до довода на Кралство Нидерландия, поддържано в това отношение от встъпилото като страна френско правителство, че денонсирането на спорното споразумение щяло да доведе до вредоносна за съответните национални икономически оператори празнота в правото в отношенията със Съединените щати в областта на въздушния транспорт, достатъчно е да се отбележи, че вследствие на решенията на Съда от 5 ноември 2002 г. въздушните превозвачи на държавите-членки, срещу които Комисията предприема действия девет години порано, са били изложени на същите отрицателни последици. От тази гледна точка ми се струва, че изтичането на период от време е било по-скоро от полза, отколкото във вреда за нидерландските въздушни превозвачи.

113. Следва освен това да се отбележи, че доводите, развити в това отношение както от Кралство Нидерландия, така и от френското правителство, целят като цяло да повдигнат ключовия за интересите на съответните общностни превозвачи въпрос за мерките, които държавите-членки, признати за отговорни за неизпълнения на задължения по общностното право, установени от Съда в решенията от 5 ноември 2002 г., както и Кралство Нидерландия, в случай че загуби настоящото дело, трябва да вземат, за да приведат в изпълнение принципите, прогласени в тези съдебни решения. В тази връзка лесно разбираемо е, че предложеното от Комисията разрешение в писмата от 25 ноември 2002 г., 30 юли 2004 г. и 10 март 2005 г., които посочват като единствен способ денонсирането на споразуменията, съдържащи незаконосъобразни клаузи — предоговаряне на тези клаузи на национално ниво следва да се изключи поради изключителната външна компетентност на Общността — среща единодушното противопоставяне на заинтересованите държави-членки. Всъщност празнотата в правото, до която би довело прибягването до подобно разрешение и която в действителност, противно на поддържаното от Комисията, не би могла дори временно да бъде запълнена посредством прилагането на принципа на международната учтивост, рискува да породи значителни икономически последици за съответните общностни превозвачи както по отношение на загуба на права за движение по трасетата от или до Съединените американски щати или по отношение на несигурното запазване във времето на тези права, така и доколкото тази празнота, както подчертават нидерландското и френското правителство, щяла да застраши съществуващите обединения между общностни и американски компании (обединения KLM/Northwest и Skyteam).

114. Все пак, както вече бе отбелязано [69], когато Съдът разглежда иск по член 226 ЕО, макар да може да поясни обхвата на

69 — Вж. точка 92 по-горе.

това задължение [70], не е негова задача да определя условията, при които заинтересованата държава-членка трябва да се съобрази с решението, с което се обявява, че не е изпълнила задълженията си [71]. Оттук следва, че в случая [72] — предвид факта, че ако искът бъде уважен, ответната държава-членка няма да се намира в материална и правна невъзможност да се съобрази с решението на Съда — държавата-членка и Комисията трябва да се постараят да намерят разрешение на проблемите, които могат да възникнат при изпълнение на евентуално съдебно решение, уважаващо настоящия иск [73] в съответствие с принципа на лоялното и взаимно сътрудничество, който ръководи отношенията между общностните институции и държавите-членки.

д) По твърдението за прекомерна продължителност на процедурата по нарушение

115. Що се отнася до продължителността на процедурата, Кралство Нидерландия прави твърдение за забавяне на Комисията единствено по отношение на срока, изтекъл между приемането на мотивираното становище и предявяването на иска.

116. С оглед на това, че мотивираното становище е издадено през октомври 2000 г., а искът е предявен през декември 2004 г., периодът, който трябва да се вземе предвид за целите на настоящия анализ, се равнява на приблизително четири години.

117. От съдебната практика е видно, че разумният характер на продължителността на административната процедура се преценява в зависимост от обстоятелствата по всяко дело, и по-специално от контекста на последното, от различните процесуални етапи, които Комисията е провела, от поведението на страните в хода на процедурата, от сложността, както и от интересите на страните по делото [74].

118. В конкретния случай не считам, че Комисията може да се упреква, че е изчакала решението на Съда по исковете, предявени през 1998 г., които по същество имат същия предмет като иска, предявен в настоящото производство.

70 — Евентуалните различия в гледищата на Комисията и заинтересованата държава-членка по отношение на мерките, необходими за правилното транспониране на решението на Съда, могат да бъдат взети предвид в рамките на иск по член 228 ЕО.

71 — Вж. Решение по дело Комисия/Ирландия, посочено в точка 94 по-горе.

72 — Настоящото производство се различава от тези, предмет на Решение на Съда от 14 септември 1999 г. по дело Комисия/Белгия (C-170/98, Recueil, стр. I-5493) и на Решение на Съда от 4 юли 2000 г. по дело Комисия/Португалия (C-62/98, Recueil, стр. I-5171), по които в своите искови молби Комисията оспорва липсата на денонсиране на въпросното споразумение, съответно сезирайки Съда с въпроса относно наличието на задължение за ответните държави-членки в този смисъл.

73 — В случай че Съдът реши да вземе позиция по тази точка, ми изглежда все пак разумно да се приеме, че при положение че — като това в конкретния случай, ако искът бъде уважен — несъвместимостта с разпоредбите на общностното право засяга единствено някои клаузи на международното споразумение, денонсирането на това споразумение трябва да се счита за необходима единствено ако премахването или изменението на въпросните клаузи не е възможно. Следователно в случая Комисията би трябвало да разреши на ответната държава-членка предоговаряне на спорните клаузи с оглед осигуряване на съвместимостта им с релевантните общностни разпоредби и денонсирането на цялото споразумение би могло да се изисква единствено ако подобен резултат не е възможен.

74 — Вж. Решение по дело SCK и FNK/Комисия, посочено по-горе в точка 58, точка 57 и по аналогия по отношение на продължителността на съдебното производство — Решение от 17 декември 1998 г. по дело Baustahlgewebe/Комисия (C-185/95 P, Recueil, стр. I-8417, точка 29).

119. Комисията обаче изчаква още две години след произнасянето на решенията от 5 ноември 2002 г., преди да предяви настоящия иск. В резултат на това следва да се прецени дали този срок може да се квалифицира като прекомерен предвид всички релевантни в случая обстоятелства.

120. В тази връзка в самото начало следва да се отбележи, че исковете, предявени от Комисията през 1998 г., чийто изход по това време в никакъв случай не е сигурен, както впрочем доказва обстоятелството, че те са само частично уважени от Съда, повдигат за първи път въпроса за разпределението на външната компетентност между Общността и държавите-членки в областта на въздушния транспорт. Освен това, както бе отбелязано по-горе, решенията от 5 ноември 2002 г. поставят деликатния въпрос за мерките, които следва да се вземат за запълване на евентуална празнота в правото, до която би довело прекратяването на международните ангажименти, поети от заинтересованите държави-членки в нарушение на изключителната външна компетентност на Общността.

121. Така след постановяване на споменатите решения в Съвета се води дебат за условията за осигуряване на надлежно прилагане на принципите, прогласени от Съда, който както посочих, води до приемане на заседанието на Съвета от 5 и 6 юни 2003 г. на нормативен „пакет", целящ между другото да предостави на Комисията мандат за водене на преговори със Съединените американски щати относно международно споразумение в областта на въздушния транспорт.

122. Освен това следва да се припомни, че две седмици след произнасяне на решенията от 5 ноември 2002 г. Комисията приема посоченото по-горе съобщение от 19 ноември 2002 г., в което взема позиция относно последиците от тези решения за споразуменията, които не се посочват пряко в тях, и че на 25 ноември 2002 г. тя изпраща на Кралство Нидерландия писмо, с което го кани да денонсира спорното споразумение.

123. При тези условия по мое мнение Комисията не може да бъде упреквана, че е изчакала изхода на политическия дебат, открит вследствие на решенията от 5 ноември 2002 г., преди да предяви иска, предмет на настоящия спор, нито че е дала на Кралство Нидерландия необходимото време, за да се съобрази с тези съдебни решения, по-специално ако се приеме, че според Комисията това неизбежно щяло да доведе до денонсиране на ангажиментите, договорени от тази държава-членка със Съединените американски щати — мярка, която както впрочем подчертава самото нидерландско правителство, щяла да има значителни последици върху отношенията между двете страни в сектора на въздушния транспорт, и по-специално върху интересите на нидерландските въздушни превозвачи.

124. От изложеното по-горе следва, че Комисията не може да се упреква, че е предприела действия след изтичането на разумния срок, поради това че е изчакала четири години след приемането на мотивираното становище, преди да предяви иска, предмет на настоящото производство.

125. Следователно по мое мнение правното основание, изтъкнато от Кралство Нидерландия в този смисъл, трябва се отхвърли като неоснователно.

3. Заключение по допустимостта

126. В светлината на изложените по-горе съображения считам, че възражението за недопустимост на иска, предявено от нидерландското правителство, трябва да бъде отхвърлено, а искът да бъде обявен за допустим.

Б — *По същество*

1. По нарушението на изключителната външна компетентност на Общността

127. Както бе посочено в точка 25 по-горе, в решенията от 5 ноември 2002 г. Съдът отсъжда, че по силата на член 1, параграф 3 от Регламент № 2409/92 и на членове 1 и 7 от Регламент № 2299/89 Общността е придобила изключителна компетентност да поема международни ангажименти спрямо трети държави, от една страна, относно свободата на ценообразуване на превозвачите от трети страни по трасета в рамките на Общността, а от друга — относно предлаганите или използвани на територията на Общността КСР.

128. Според Съда от влизането в сила на тези актове държавите-членки не могат да поемат или да запазват в сила подобни международни ангажименти въпреки предоговарянето на спорните споразумения.

129. В настоящия случай Комисията иска от Съда да установи, че поетите от Кралство Нидерландия по отношение на Съединените щати международни ангажименти относно тарифите, начислявани от американските превозвачи за въздуш-

ни трасета в рамките на Общността, или използваните на територията на тази държава-членка КСР, са били поети в нарушение на изключителната външна компетентност на Общността.

130. В резултат на това следва да се разгледа въпросът дали като е извършило размяната на ноти от 1992 г. със Съединените американски щати, Кралство Нидерландия е нарушило изключителната компетентност на Общността в областта на свободата на ценообразуване на въздушните превозвачи от трети страни по трасетата в рамките на Общността и на предлаганите и използвани в рамките на Общността КСР, призната със съдебните решения от 5 ноември 2002 г.

а) По въпроса за наличието на ново споразумение

131. Комисията поддържа, че измененията, внесени в текста на Споразумението от 1957 г. с размяната на ноти от 1992 г., променят радикално естеството на последното, превръщайки го в споразумение от типа „Открито небе". С други думи, според Комисията размяната на ноти от 1992 г. е довела до ново споразумение, което замества това от 1957 г.

132. Нидерландското правителство отговаря, че още преди измененията, внесени с размяната на ноти от 1992 г., Споразумението от 1957 г. е съдържало множество съществени елементи на споразумение от типа „Открито небе" и че измененията от 1992 г. съставлявали последния етап в процеса на либерализиране на въздушния транспорт между двете страни, вече започнат с измененията, внесени в Споразумението от 1957 г. през 1978 и през 1991 г. Размяната на ноти от 1992 г. целяла по-специално да осигури на нидерландските превозвачи пълен достъп до американския пазар, възстановявайки по този начин нарушеното равновесие, установено в полза на американските превозвачи от предходните изменения в Споразумението от 1957 г. Според нидерландското правителство това споразумение все още било в сила и влизало в приложното поле на член 307, първа алинея ЕО, според който „правата и задълженията, произтичащи от споразумения, сключени преди 1 януари 1958 г. или за присъединяващите се страни преди датата на тяхното присъединяване, между една или повече държави-членки, от една страна, и една или повече трети страни, от друга, не се засягат от разпоредбите на [...] Договора".

133. Въпреки малкото сведения, представени в това отношение от страните, струва ми се, че от преписката по делото следва достатъчно ясно, че разпоредбите относно КСР са включени през 1991 г.[75] и не са изменени впоследствие с размяната на ноти от 1992 г.

75 — Вж. приложение C към Memorandum of Consultations от 15 ноември 1991 г., приложено към исковата молба.

134. Същото се отнася и до разпоредбите в областта на ценообразуването, провъзгласяващи свободата на ценообразуване на превозвачите на двете договарящи страни и въвеждащи система на двойно неодобрение, които са договорени през 1991 г.[76], докато в размяната на ноти от 1992 г. липсва каквато и да било разпоредба в това отношение.

135. От друга страна, в точка 29 от исковата молба самата Комисия признава, че въпреки че радикално променят изменението по-рано споразумение, преговорите от 1992 г. оставят без промяна разпоредбите в областта на ценообразуването и разпоредбите относно КСР[77].

136. При тези обстоятелства — като се има предвид, че не ми се струва възможно да се сподели на тезата на Комисията, че измененията, внесени в Споразумението от 1957 г. вследствие на преговорите, проведени през 1992 г., са довели до ново споразумение, тъй като тази теза противоречи на волята, изразена от договарящите страни, от която следва, че те не са искали да заменят предходното споразумение, а само да изменят някои негови разпоредби, дори и важни такива — би бил оправдан въпросът дали, извън защитното правно основание по член 307 ЕО конкретно е налице нарушение на изключителната компетентност на Общността, както претендира Комисията по отношение на клаузите в областта на ценообразуването, доколкото тази компетентност, която се основава на разпоредбите на Регламент № 2409/92, възниква след включването на споменатите клаузи в спорните споразумения, извършено през 1991 г., както бе посочено по-горе.

137. При все това не смятам, че е необходимо задълбочаване по тази въпрос, като се има предвид, че подходът на Съда в решенията от 5 ноември 2002 г. позволява да се заобиколи препятствието, състоящо се във факта, че някои от спорните международни ангажименти са били поети преди възникване на считаната за нарушена външна компетентност на Общността.

138. В това отношение е важно да се припомни, че в посочените решения Съдът приема, че прегледът по същество на главното искане на Комисията не изисква вземането на позиция по разисквания от страните въпрос дали измененията са довели до преобразуване на съществуващите споразумения в нови такива.

76 — Вж. приложение B към Memorandum of Consultations от 15 ноември 1991 г.

77 — От тази гледна точка настоящият случай е сходен в много отношения с разглеждания от Съда в Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе. В този случай първоначалното споразумение между Кралство Белгия и Съединените американски щати от 1946 г. също е изменяно многократно с цел постепенно либерализиране на въздушния трафик между двете страни. В тази перспектива през 1980 г. е сключено ново споразумение. Доколкото представлява интерес за настоящото производство, разпоредбите в областта на свободата на ценообразуването на американските превозвачи по въздушни трасета в рамките на Общността и на КСР са въведени по-специално преди споразуменията от 1994 г., които Комисията оспорва. Вж. точки 23—27 от Решение по дело C-471/98.

139. Всъщност според Съда спорните изменения водят до цялостно либерализиране на въздушния транспорт между Съединените американски щати и заинтересованата държава-членка, осигурявайки свободен достъп до всички пътища между всички точки в посочените две държави, без ограничение на капацитета и честотата, както и по отношение на междинните точки и на тези, разположени преди или отвъд („behind, between and beyond rights"), и с всички желани комбинации на летателни средства („change of gauge").

140. Оттук следва, че разглежданите изменения създават рамка на по-засилено сътрудничество между Съединените американски щати и съответните държави-членки, от която за последните произтичат нови и важни международни ангажименти.

141. Освен това Съдът приема, че тези изменения свидетелстват за предоговаряне на съществуващите споразумения в тяхната цялост. От това според Съда следва, че ако някои разпоредби от тези споразумения не са формално изменени или са претърпели само частични текстови изменения, ангажиментите, произтичащи от тези разпоредби, все пак трябва да се считат за потвърдени при това предоговоряне. Препращайки към Решения от 4 юли 2000 г. по дело Комисия/Португалия [78], Съдът пояснява, че „в подобно положение държавите-членки са възпрепятствани не само да поемат нови международни ангажименти, но и да запазват в сила подобни ангажименти, ако те нарушават общностното право" [79].

142. На последно място Съдът счита, че разглеждани в тяхната цялост, спорните изменения, внесени в съществуващите споразумения, засягат обхвата на разпоредбите, които формално не са изменени или са изменени само ограничено.

143. Съдът стига до извода, че всички международни споразумения, поставени под въпрос в главното искане на Комисията, трябва да се преценяват с оглед на разпоредбите на общностното право, които Комисията изтъква в подкрепа на това искане [80].

144. Не смятам, че преписката по настоящото дело съдържа елементи, които не позволяват в случая да се възприеме описаният по-горе подход, тъй като по-

78 — C-62/98, Recueil, стр. I-5171 и C-84/98, Recueil, стр. I-5215.

79 — Решение по дело Комисия/Белгия, C-471/98, посочено по-горе, точка 50.

80 — Вж. Решение по дело Комисия/Белгия, C-471/98, посочено по-горе, точки 44—53.

сочените в точка 139 по-горе елементи са налице и в конкретния случай.

145. На последно място следва да се отбележи, че този подход обезсилва довода на нидерландското правителство, основан на член 307, първа алинея ЕО [81].

б) Относно обстоятелството, че размяната на ноти от 1992 г. предхожда влизането в сила на Регламент № 2409/92

146. В сравнение със случаите, разглеждани от Съда в производствата, довели до решенията от 5 ноември 2002 г., в настоящия случай се поставя и друг проблем.

147. Всъщност както преговорите между Кралство Нидерландия и Съединените американски щати, проведени във Вашингтон от 1 до 4 септември 1992 г., така и размяната на ноти от 14 октомври 1992 г., формализираща резултатите от тези преговори, настъпват преди влизането в сила на Регламент № 2409/92 на 1 януари 1993 г., но след приемането на този регламент на 23 юли 1992 г.

148. Основавайки се на това сведение, нидерландското правителство, поддържано от встъпилото в спора френско правителство, счита, че не може да бъде упреквано в каквото и да било нарушение на външната компетентност на Общността, доколкото тази компетентност съществувала едва от влизането в сила на вътрешната общностна уредба, която в случая била приета след поемането на спорните международни ангажименти.

149. Комисията отговаря, препращайки към решението по дело Inter-Environnement-Wallonie, посочено в точка 50 по-горе, в което Съдът пояснява, че дори държавите-членки да не са длъжни да приемат предписаните от общностна директива мерки преди изтичането на срока за транспониране, то от прилагането на член 10, втора алинея ЕО във връзка с член 249, трета алинея ЕО следва, че през този срок те трябва да се въздържат да приемат разпоредби, които могат да застрашат сериозно постигането на предписания от тази директива резултат [82]. Според Комисията принципът, който Съдът прогласява в Решение по дело Inter-

81 — От друга страна в това отношение трябва да се отбележи, че закрилата, предоставена по член 307, първа алинея ЕО на международните споразумения, сключени от държавите-членки преди влизането в сила на Договора, не се разпростира към измененията на тези споразумения, настъпили след влизане в сила на Договора. В този смисъл вж. Решение по дело Комисия/Германия, C-476/98, посочено по-горе, точка 69.

82 — Точка 45 от решението.

Environnement-Wallonie, се прилага mutatis mutandis в настоящия случай, в който спорното споразумение е договорено и сключено след приемането на Регламент № 2409/92 и през срока, предвиден за влизането в сила на този регламент.

150. Не смятам, че в конкретния случай е необходимо произнасяне по основателността на доводите, изтъкнати от Комисията, нито съответно по допустимостта, която се оспорва както от ответното правителството, така и от встъпилото като страна правителство. Не ми се струва също така полезно за разрешаването на настоящия спор да се разглежда по-общо въпросът дали държава-членка може при спазване на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 10 ЕО, да сключва международни споразумения в нарушение на изключителната външна компетентност на Общността, придобита с факта на приемане на обща вътрешна уредба, макар тази уредба, която все още не е влязла в сила, да не обвързва формално държавите-членки.

151. Всъщност в репликата си Комисията отбелязва, без нидерландското правителството да ѝ се противопоставя по този въпрос, че размяната на ноти от 14 октомври 1992 г. е ратифицирана от нидерландския парламент на 26 април 1993 г., тоест след влизането в сила на Регламент № 2409/92 на 1 януари 1993 г.

152. Нидерландското правителство отговаря в това отношение, че датата на ратифициране на размяната на ноти не е релевантна в случая, тъй като тази размяна се прилага от 14 октомври 1992 г.

153. Следва да се припомни, че когато международно споразумение, било то в опростена форма, както в случай на размяна на ноти, изрично предвидено в член 13 от Виенската конвенция за правото на договорите [83], се подлага от една или повече страни на ратификация, моментът на възникване на окончателното обвързване представлява насрещното нотифициране (или нотифицирането, извършено от отделните договарящи страни, които трябва пристъпят към такова) на извършената ратификация (или размяната на ратификационни актове). Тъй като съвпадането на окончателните насрещни волеизявления на договарящите страни отбелязва началото на действителността на споразумението, тоест на неговото влизане в сила, когато за една или повече договарящи страни се изисква предварителното ратифициране на споразумението, следователно влизането в сила на това споразумение е подчинено на нотифицирането на извършената ратификация на останалите страни.

154. По силата на член 25 от Виенската конвенция обаче договарящите страни имат възможност да предвидят временно прилагане на споразумението. Този текст предвижда по-специално, че „договорът или част от договора се прилага временно

83 — Приета на 23 май 1969 г.

преди влизането на договора в сила, ако: а) това се предвижда от самия договор или б) участвуващите в преговорите държави са се споразумели за това по някакъв друг начин".

155. От преписката по делото обаче е видно, че спорното споразумение се прилага временно от размяната на ноти от 14 октомври 1992 г., в очакване Кралство Нидерландия да извърши необходимите за ратификацията му формалности. Последната алинея от нотата, изпратена на 14 октомври 1992 г. от нидерландския министър на външните работи до посолството на Съединените американски щати в Хага, чийто текст се възпроизвежда в откъс от Tractatenblad, приложен от ответното правителството към дупликата, гласи следното:

„I propose that if the foregoing proposal is acceptable to the Government of the United States of America, that 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. Последната алинея на нотата отговор, изпратена до нидерландския министър на външните работи на 14 октомври 1992 г. от посолството на Съединените американски щати в Хага, на свой ред гласи:

„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. При тези обстоятелства следва да се приеме, че окончателното завършване на спорното споразумение, тоест съвпадането на окончателните волеизявления на двете договарящи страни, имащо за последица влизането в сила на това споразумение, е настъпило едва с размяната на дипломатически ноти след ратификацията на споразумението от нидерландския парламент на 26 април 1993 г. и следователно на дата, безспорно по-късна от влизането в сила на Регламент № 2409/92 на 1 януари 1993 г.

158. Оттук следва, че към момента, в който Кралство Нидерландия е поело

окончателно спорните международни ангажименти, произтичащи от размяната на ноти от 14 октомври 1992 г., разпоредбите на Регламент № 2409/92, които както потвърждават решенията от 5 ноември 2002 г., пораждат изключителната външна компетентност на Общността в областта на свободата на ценообразуване на въздушните превозвачи от трети страни по трасетата в рамките на Общността, вече са в сила.

159. Доводът на нидерландското правителство, че в случая не може да има позоваване на изключителната външна компетентност на Общността, произтичаща от приемането на Регламент № 2409/92, за да се оспори законосъобразността на спорните международни ангажименти, е неоснователен, тъй като изхожда от погрешно тълкуване на фактите.

160. На последно място считам за полезно да се поясни, че предложеният анализ, макар да се основава на елемент, който Комисията е изтъкнала изключително в своята реплика, не изхожда от съображения, които изменят предмета на спора, определен в исковата молба, и не се основава на нови твърдения за нарушения, изтъкнати със закъснение при незачитане на разпоредбите на член 42, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда. Всъщност в своите искания, формулирани в исковата молба, Комисията иска от Съда да установи, че като е поело или запазило в сила спорните ангажименти, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си, произтичащи от някои разпоредби на общностното право. Значението на датата на ратификация на разглежданите ангажименти, отдадено ѝ в рамките на анализа по-горе, служи единствено за определяне на момента, от който окончателно трябва да се счита, че тези ангажименти обвързват ответната държава-членка.

161. Въз основа на всички изложени по-горе съображения, считам, че в случая няма пречка да се установи наличието на нарушения на разпоредбите на Регламенти № 2409/92 и № 2299/89, в които се упреква ответната държава-членка, в съответствие с вече постановеното от Съда в решенията от 5 ноември 2002 г.

2. По нарушението на член 52 от Договора за ЕО

162. Както вече бе посочено в точки 27 и 28 по-горе, в решенията от 5 ноември 2002 г. Съдът установява, че като са поели международни ангажименти по отношение на Съединените американски щати за признаване на последните на право да анулират, прекратяват или ограничават правата за движение в случаите, когато въздушните превозвачи, определени от ответните държави-членки, не се притежават от тези държави или от граждани на последните, посочените държави-

членки не са изпълнили задълженията си по член 52 от Договора за ЕО.

163. В това отношение в посочените по-горе решения, Съдът най-напред пояснява, че член 52 от Договора за ЕО се прилага в областта на въздушния транспорт и е предназначен по-специално да се прилага към авиокомпаниите, установени в държава-членка, които предоставят услуги по въздушен транспорт между държава-членка и трета страна.

164. По-нататък Съдът продължава, припомняйки, че съгласно този член свободата на установяване обхваща достъпа до дейност на самостоятелно заето лице и нейното упражняване, както и учредяването и управлението на предприятия, и по-специално на дружества по смисъла на член 58, втора алинея от Договора за ЕО (понастоящем член 48, втора алинея ЕО), при условия, определени от законодателството на държавата-членка по установяването за нейните собствени граждани, и че съответно членове 52 и 58 от Договора за ЕО осигуряват в приемащата държава-членка национално третиране на упражнилите свободата си на установяване общностни граждани, както и на приравняваните на тях дружества.

165. По-нататък Съдът отбелязва, че клаузите относно собствеността и контрола върху авиокомпаниите, включени в спорните споразумения — позволяващи по-специално на Съединените американски щати да анулират, прекратяват или ограничават оперативните лицензи или техническите разрешителни на авиокомпания, определена от заинтересованите държави-членки, съществена част от собствеността или ефективният контрол върху която не принадлежи на тези държави-членки или на техни граждани — могат да засегнат авиокомпаниите, установени на територията на споменатите държави, съществена част от собствеността или ефективният контрол върху които принадлежи на държава-членка, различна от държавната-членка на установяване, или на нейни граждани. Следователно тези авиокомпании могат да бъдат изключени от ползването от споразумението за въздушен транспорт, обвързващо ответните държави-членки и Съединените американски щати, за разлика от авиокомпаниите от ответните държави-членки, на които споменатото било осигурено.

166. Ето защо Съдът отсъжда, че посочените по-горе клаузи противоречат на член 52 от Договора за ЕО, тъй като позволяват дискриминация между авиокомпаниите от държавата-членка, страна по споразумението, и авиокомпаниите от останалите държави-членки, възпрепятствайки последните, в случай че са установени на територията на държавата-членка, страна по споразумението, да се ползват от национално третиране в приемащата държава-членка [84].

167. В настоящото производство Комисията иска от Съда да установи наличието

84 — Вж. например Решение Комисия/Германия, C-476/98, посочено по-горе, точки 144-156.

на същото нарушение по отношение на Кралство Нидерландия.

168. От преписката по делото е видно, че клаузата относно собствеността и контрола върху авиокомпаниите, включена в двустранното споразумение между Кралство Нидерландия и Съединените американски щати, е изменена с размяната на ноти от 1992 г. Комисията поддържа, че тази клауза е в значителна степен преначисана, докато нидерландското правителство изтъква, че измененията са чисто редакционни.

169. В това отношение е достатъчно да се припомни изложеният в точки 138—143 по-горе довод на Съда от решенията от 5 ноември 2002 г., че поради факта на предоговарянето на съществуващите споразумения непроменените или претърпелите само второстепенни изменения клаузи трябва да се считат за потвърдени.

170. По този въпрос се присъединявам по-специално към заключението на генералния адвокат Tizzano по делата, довели до решенията от 5 ноември 2002 г., в което той подчертава, че дори от формална гледна точка клаузите относно собствеността и контрола да не са претърпели изменения, тяхното съдържание и обхват са основно изменени със спорните споразумения, които вследствие на пълното либерализиране на трасетата на петата свобода неизбежно са оказали влияние върху приложното поле на въпросните клаузи [85].

171. Предвид вече установеното от Съда в решенията от 5 ноември 2002 г., по мое мнение следва да се заключи, че изтъкнатото от Комисията нарушение на член 52 от Договора за ЕО е налице.

В — По съдебните разноски

172. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като с оглед на направените заключения Кралство Нидерландия е загубило делото и Комисията е направила

85 — Вж. точки 137-138.

искане за осъждане на последното, считам, че Кралство Нидерландия следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

173. Съгласно параграф 4 от същия член встъпилата в настоящото производство Френска република, понася направените от нея съдебни разноски.

VII — Заключение

174. Предвид всички изложени съображения предлагам на Съда да постанови следното:

1) Като е поело или като е запазило в сила въпреки предоговарянето на споразумението за въздушен транспорт, сключено между Кралство Нидерландия и Съединените американски щати на 3 април 1957 г., международни ангажименти по отношение на Съединените американски щати

— относно тарифи за въздушен превоз, начислявани за въздушни трасета в рамките на Общността от въздушни превозвачи, определени от Съединените американски щати,

— относно компютризираните системи за резервация, предлагани или използвани на нидерландска територия, и

— с които на Съединените американски щати се признава правото да анулират, прекратяват или ограничават правата за движение в случаите, в които въздушни превозвачи, определени от Кралство Нидерландия, не се притежават от последното или от нидерландски граждани,

Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по член 5 от Договора за ЕО (понастоящем член 10 ЕО) и по член 52 от Договора за ЕО (понастоящем след изменението член 43 ЕО), както и по Регламенти (ЕИО) № 2409/92 на Съвета от 23 юли 1992 година относно тарифите на самолетните билети и таксите за услуги за въздушен превоз и Регламент № 2299/89 на Съвета от 24 юли 1989 година относно кодекс за поведение при компютризирани системи за резервация, изменен с Регламент (ЕИО) № 3089/93 на Съвета от 29 октомври 1993 година.

2) Осъжда Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски.

3) Френската република понася направените от нея съдебни разноски.