CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PAOLO MENGOZZI prezentate la 16 noiembrie 2006 [1]

I — Introducere

1. La 5 noiembrie 2002, sesizată de Comisia Comunităților Europene în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE (devenit articolul 226 CE), Curtea a pronunțat opt hotărâri împotriva Republicii Austria [2], a Regatului Belgiei [3], a Regatului Danemarcei [4], a Republicii Finlanda [5], a Republicii Federale Germania [6], a Marelui Ducat al Luxemburgului [7], a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord [8] și, respectiv, a Regatului Suediei [9], prin care a constatat că, prin negocierea, prin aplicarea și/sau prin menținerea în vigoare a anumitor angajamente internaționale cu Statele Unite ale Americii în materie de transport aerian, respectivele state membre nu și-au îndeplinit obligațiile ce le revin în temeiul articolului 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) și al articolului 52 din Tratatul CE (devenit, în urma modificării, articolul 43 CE), precum și al Regulamentelor (CEE) nr. 2409/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind tarifele serviciilor aeriene pentru transportul de pasageri și de marfă [10] și nr. 2299/89 al Consiliului din 24 iulie 1989 de stabilire a unui cod de conduită pentru sistemele informatizate de rezervare [11], astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 3089/93 al Consiliului din 29 octombrie 1993 [12] (denumite în continuare „hotărârile din 5 noiembrie 2002") [13].

2. Prin acțiunea care face obiectul prezentei cauze, Comisia dorește să obțină din partea Curții o hotărâre similară referitoare la Regatul Țărilor de Jos.

1 — Limba originală: italiana.

2 — Hotărârea Comisia/Austria (C-475/98, Rec., p. I-9797).

3 — Hotărârea Comisia/Belgia (C-471/98, Rec., p. I-9681).

4 — Hotărârea Comisia/Danemarca (C-467/98, Rec., p. I-9519).

5 — Hotărârea Comisia/Finlanda (C-469/98, Rec., p. I-9627).

6 — Hotărârea Comisia/Germania (C-476/98, Rec., p. I-9855).

7 — Hotărârea Comisia/Luxemburg (C-472/98, Rec., p. I-9741).

8 — Hotărârea Comisia/Regatul Unit (C-466/98, Rec., p. I-9427).

9 — Hotărârea Comisia/Suedia (C-468/98, Rec. p. I-9575).

10 — JO L 240, p. 15, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 176.

11 — JO L 220, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 30.

12 — JO L 278, p. 35, Ediție specială, 07/vol. 3, p. 5.

13 — În cauza Comisia/Regatul Unit (C-466/98), acțiunea era limitată la încălcarea articolului 52 din Tratatul CE.

II — Cadrul legal de referință

3. Motivele formulate de către Comisie împotriva Regatului Țărilor de Jos se limitează la încălcările constatate de Curte în hotărârile menționate din 5 noiembrie 2002.

4. În afară de încălcarea articolelor 5 și 52 din Tratatul CE, Comisia impută Regatului Țărilor de Jos neîndeplinirea obligațiilor ce revin acestui stat membru în virtutea anumitor regulamente ale Consiliului care au fost adoptate în sectorul transportului aerian. Este necesară prezentarea pe scurt a cadrului legal în care se înscriu aceste acte.

5. În vederea realizării graduale a pieței interne a transportului aerian, Consiliul a adoptat în 1987, în 1990 și în 1992, în temeiul articolului 84 alineatul (2) din Tratatul CE [devenit articolul 80 alineatul (2) CE] [14], trei „pachete" normative destinate să asigure, pe de o parte, libera prestare a serviciilor de transport aerian și, pe de altă parte, aplicarea în acest sector a normelor comunitare în materie de concurență.

6. Adoptat în cadrul „celui de al treilea pachet", care avea ca scop realizarea unei liberalizări complete a transporturilor aeriene intracomunitare [15], Regulamentul nr. 2409/92 definește criteriile și procedurile care trebuie aplicate la stabilirea tarifelor pentru pasageri și pentru mărfuri pentru serviciile aeriene corespunzătoare transporturilor efectuate exclusiv în interiorul Comunității [articolul 1 alineatul (1)].

7. Conform articolului 1 alineatul (2) litera (a), regulamentul nu se aplică tarifelor aeriene pentru transportul de pasageri și de mărfuri percepute de operatorii de transport aerian necomunitari, cu excepția situației prevăzute la articolul 1 alineatul (3), care precizează că „numai operatorii de transport aerian comunitari sunt abilitați să introducă produse noi sau tarife inferioare celor existente pentru produse identice". După cum se va vedea mai bine în continuare, în hotărârile din 5 noiembrie 2002, Curtea a considerat, pe baza unei lecturi coroborate a acestor dispoziții, că Regulamentul

14 — După cum se știe, articolul 80 alineatul (1) CE prevede că dispozițiile titlului V din tratat, privind transporturile, se aplică numai transporturilor feroviare, rutiere și pe căi navigabile. Navigația maritimă și aeriană fac, în schimb, obiectul unei reglementări speciale. Conform dispozițiilor articolului 80 alineatul (2), Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide în ce caz, în ce măsură și prin ce procedură se pot adopta dispoziții corespunzătoare în aceste sectoare.

15 — În afară de Regulamentul nr. 2409/92, al treilea pachet includea Regulamentul (CEE) nr. 2407/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind licențele operatorilor de transport aerian (JO L 240, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 76.) și Regulamentul (CEE) nr. 2408/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind accesul operatorilor de transport aerian comunitari la rutele aeriene intracomunitare (JO L 240, p. 8, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 167).

nr. 2409/92 interzice, în mod indirect, dar cert, operatorilor de transport aerian din state terțe care operează în interiorul Comunității să introducă produse noi sau tarife inferioare celor existente pentru produse identice și că, procedând astfel, legiuitorul comunitar a limitat libertatea de stabilire a tarifelor de către acești operatori de transport în cazul în care asigură rute intracomunitare în temeiul drepturilor aferente celei de a cincea libertăți de care dispun. Prin urmare, în opinia Curții, în măsura prevăzută la articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2409/92, Comunitatea a dobândit competența exclusivă de a-și asuma față de țările terțe angajamentele care se referă la această limitare a libertății operatorilor de transport necomunitari de a stabili tarifele [16].

8. Conform articolului 12, Regulamentul nr. 2409/92 a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1993.

9. Pe lângă reglementările existente în „pachetele" normative menționate, legiuitorul comunitar a adoptat mai multe regulamente destinate să reglementeze anumite aspecte specifice în sectorul transportului aerian.

10. În special, Regulamentul nr. 2299/89 stabilește un cod de conduită pentru utilizarea sistemelor informatizate de rezervare. Conform articolului 1 din regulament, acesta se aplică sistemelor informatizate de rezervare (denumite în continuare „SIR"), care includ servicii de transport aerian, atunci când sunt propuse spre utilizare și/sau utilizate pe teritoriul Comunității, indiferent de statutul sau naționalitatea vânzătorului sistemului, de sursa de informații folosită sau amplasarea respectivei unități centrale de prelucrare a datelor și de localizarea geografică a aeroporturilor între care se efectuează transportul aerian.

11. În hotărârile din 5 noiembrie 2002, după cum se va vedea în continuare, Curtea a considerat că, în conformitate cu articolele 1 și 7, acest regulament se aplică, cu condiția reciprocității, și resortisanților unor țări terțe, atunci când propun sau utilizează un SIR pe teritoriul Comunității și că, prin intermediul acestui regulament, Comunitatea a dobândit astfel competența exclusivă de a-și asuma față de țările terțe obligațiile privind SIR propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul său [17].

16 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 124.

17 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctele 128 și 129.

III — Istoricul cauzei și situația de fapt

A — *Acordul bilateral între Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii*

12. Raporturile dintre Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii în materie de transport aerian sunt guvernate de un acord bilateral parafat la 3 aprilie 1957 (denumit în continuare: „acordul din 1957"). Acest acord a fost ulterior modificat și completat, mai întâi printr-un schimb de scrisori la 25 noiembrie 1969, iar apoi prin trei protocoale diferite, în 1978, în 1987 și în 1991.

13. Din dosar rezultă că, în 1992, Statele Unite ale Americii au avut inițiativa de a propune diferitelor state europene să încheie cu acestea un acord bilateral cunoscut sub denumirea „cer deschis". Un acord de acest tip trebuia, pe de o parte, să faciliteze alianțele între operatorii de transport americani și cei europeni și, pe de altă parte, să respecte mai multe criterii definite de guvernul american, precum liberul acces la toate rutele, acordarea de drepturi nelimitate de rută și de trafic, stabilirea prețurilor pe baza unui sistem cunoscut sub denumirea „de dublă dezaprobare" pentru rutele aeriene dintre părțile la acord și posibilitatea de „code-sharing".

14. La 14 octombrie 1992, Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii au efectuat un schimb de note referitoare la consultările care s-au derulat la Washington între 1 și 4 septembrie 1992 (denumit în continuare: „schimbul de note din 1992"), în cursul cărora s-a ajuns la un consens cu privire la modificările ce trebuie aduse textului acordului din 1957 și protocolului din 1978.

15. În cursul anilor 1993 și 1994, Statele Unite ale Americii și-au intensificat eforturile în vederea încheierii de acorduri bilaterale în materie de transport aerian cu cât mai multe state europene, conform așa-numitei politici de „cer deschis".

16. Într-o scrisoare din 17 noiembrie 1994 adresată statelor membre, Comisia le-a atras atenția acestora asupra efectelor negative pe care aceste acorduri bilaterale le-ar putea avea pentru Comunitate și a luat poziție, declarând că acest tip de acorduri ar putea aduce atingere reglementărilor interne ale Comunității. Comisia a mai adăugat că astfel de acorduri ar putea fi negociate în mod eficient și valabil din punct de vedere juridic numai la nivel comunitar.

B — *Hotărârile Curții din 5 noiembrie 2002*

17. Se impune să amintim pe scurt principiile stabilite de Curte în hotărârile din 5 noiembrie 2002, deoarece este vorba de precedentul judiciar pe care se bazează Comisia în susținerea acțiunii sale.

18. Prin opt acțiuni distincte, introduse toate la 18 decembrie 1998, Comisia a chemat în judecată în fața Curții de Justiție Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Regatul Danemarcei, Regatul Suediei, Republica Finlanda, Regatul Belgiei, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Austria și Republica Federală Germania. Aceste acțiuni urmăreau să se constate, în temeiul articolului 169 din Tratatul CE, diferite încălcări ale dreptul comunitar rezultate din încheierea de către aceste state de acorduri bilaterale cu Statele Unite ale Americii în materie de transport aerian. Statelor pârâte, cu excepția Regatului Unit, li se imputa:

— că au încheiat cu Statele Unite ale Americii, între 1995 și 1996, acorduri foarte liberale în materie de transport aerian (acordurile cunoscute sub denumirea „cer deschis"), încălcând principiile referitoare la repartizarea competențelor externe între Comunitate și statele membre;

— în subsidiar, că au încălcat, după caz, articolul 234 al doilea paragraf din Tratatul CE (devenit articolul 307 al doilea paragraf CE) sau articolul 5 din Tratatul CE, deoarece nu au făcut tot posibilul pentru a asigura deplina conformitate cu dreptul comunitar a acordurilor încheiate cu Statele Unite ale Americii înaintea intrării în vigoare a Tratatului CE sau înaintea adoptării de reglementări comunitare în materie de transport aerian, în special a așa-numitului al treilea „pachet" normativ.

19. Se imputa de asemenea tuturor statelor pârâte:

— că au încălcat articolul 52 din Tratatul CE, prin introducerea sau menținerea în acordurile bilaterale cu Statele Unite ale Americii a unei așa-numite „clauze de naționalitate", care, în practică, permitea fiecărei părți să refuze acordarea drepturilor prevăzute de acordurile menționate unor operatori de transport aerian desemnați de celălalt stat contractant, dar care nu se aflau în proprietatea sau sub controlul unor resortisanți ai acestui stat.

20. Este util să amintim că Regatul Țărilor de Jos a intervenit în toate cele opt cauze.

21. În ceea ce privește primul motiv formulat de Comisie împotriva a șapte dintre cele opt state membre pârâte, referitor la încălcarea competenței externe a Comunității, Curtea a arătat în primul rând că, în cazul în care articolul 80 alineatul (2) CE poate fi folosit de Consiliu drept temei juridic pentru a recunoaște Comunității competența de a încheia un acord internațional în materie de transport aerian într-un caz determinat, acest articol nu ar putea, în schimb, să stabilească, singur, o competență comunitară externă în această materie [18].

22. În al doilea rând, Curtea a amintit că, în Avizul 1/76 [19], a hotărât următoarele: competența Comunității de a-și asuma angajamente față de state terțe poate rezulta în mod implicit din prevederile tratatului referitoare la competența internă, în măsura în care participarea Comunității la acordul internațional ar fi necesară pentru realizarea unuia dintre obiectivele acesteia din urmă. Curtea a mai amintit că a precizat ulterior, în Avizul 1/94 [20], că această situație există atunci când competența internă nu poate fi exercitată în mod util decât în același timp cu competența externă, încheierea unui acord internațional fiind astfel necesară pentru a îndeplini anumite obiective ale tratatului, care nu pot fi atinse prin adoptarea de norme autonome. Curtea a exclus totuși posibilitatea ca o astfel de situație să existe în cauzele în speță [21].

23. În al treilea rând, Curtea a examinat posibilitatea de a recunoaște competența Comunității de a încheia acorduri cu țări terțe în sectorul transportului aerian, în aplicarea principiilor stabilite în hotărârea AETR [22].

24. După cum se știe, în această hotărâre, Curtea a afirmat că, de fiecare dată când, pentru a pune în aplicare o politică comună prevăzută de tratat, Comunitatea a adoptat prevederi care introduc, indiferent sub ce formă, norme comune, statele membre nu mai au dreptul, nici individual, nici colectiv, să își asume în raport cu țări terțe obligații care aduc atingere acestor norme sau care modifică întinderea acestora și că, pe măsură ce aceste norme comune sunt adoptate, numai Comunitatea este în măsură să își asume sau să execute angajamentele asumate

18 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 81.

19 — Avizul din 26 aprilie 1977 (Rec., p. 741, punctele 3 și 4).

20 — Avizul din 15 noiembrie 1994 (Rec., p. I-5267, punctul 89).

21 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctele 82 și 83.

22 — Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, cunoscută sub denumirea „AETR" (22/70, Rec., p. 263).

față de țările terțe [23], cu efect pentru întregul domeniu de aplicare al ordinii juridice comunitare. Or, în opinia Curții, aceste principii trebuiau aplicate și în cauzele în speță, deoarece, dacă statele membre ar fi fost libere să își asume angajamente internaționale care să aducă atingere normelor comune adoptate în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE, aceasta ar fi compromis realizarea obiectivului urmărit prin aceste norme și ar fi împiedicat, prin urmare, Comunitatea să își îndeplinească propria sarcină în apărarea interesului comun [24].

25. Curtea a analizat, așadar, dacă angajamentele internaționale asumate de statele membre pârâte puteau aduce atingere normelor comune adoptate în materie de transport aerian și invocate de către Comisie. În urma acestei analize, Curtea a concluzionat că această interferență nu există decât în ceea ce privește dispozițiile Regulamentului nr. 2409/92 și ale Regulamentului nr. 2299/89 și că, de la intrarea în vigoare a acestor acte, statele membre nu mai puteau să își asume sau să mențină în vigoare, în pofida renegocierii acordurilor contestate, angajamente internaționale privind, pe de o parte, tarifele practicate de către operatorii de transport din țări terțe pe rute intracomunitare și, pe de altă parte, SIR-urile propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriile naționale respective [25].

26. În consecință, Curtea a hotărât că, prin asumarea sau prin menținerea în vigoare a unor asemenea angajamente cu Statele Unite ale Americii, Regatul Danemarcei, Regatul Suediei, Republica Finlanda, Regatul Belgiei, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Austria și Republica Federală Germania au încălcat competența externă a Comunității.

27. În ceea ce privește al doilea motiv pe care Comisia l-a formulat împotriva tuturor statelor membre pârâte, referitor la pretinsa încălcare a prevederilor în materia dreptului de stabilire, Curtea a hotărât următoarele: clauzele inserate în acordurile contestate, prin care se recunoștea Statelor Unite ale Americii dreptul de a revoca, de a suspenda sau de a limita drepturile de trafic în cazurile în care operatorii de transport aerian desemnați de fiecare stat membru pârât nu se aflau în proprietatea acestuia sau a resortisanților acestuia, erau contrare articolului 52 din Tratatul CE, prin faptul că împiedicau

23 — Ibidem, punctele 16-18 și 22.

24 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctele 105 și 106.

25 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctele 114-137. În ceea ce privește Regulamentul (CEE) nr. 95/93 al Consiliului din 18 ianuarie 1993 privind normele comune de alocare a sloturilor orare pe aeroporturile comunitare (JO L 14, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 204), care se aplică, cu condiția reciprocității, operatorilor de transport aerian din țări terțe, Curtea a considerat că, deși Comunitatea dispune, de la intrarea în vigoare a acestui regulament, de o competență exclusivă pentru a încheia acorduri privind acest domeniu cu țări terțe, în speță, Comisia nu a identificat angajamentele internaționale asumate de statele membre respective și care ar putea aduce atingere regulamentului menționat.

companiile aeriene comunitare stabilite în aceste state membre, care se aflau în proprietatea și sub controlul efectiv fie al unui stat membru, altul decât cel de stabilire, fie al resortisanților acestuia, să beneficieze de tratamentul național în statul membru gazdă [26].

28. În consecință, Curtea a hotărât că, prin introducerea unor asemenea clauze în acordurile contestate, cele opt state membre pârâte nu și-au îndeplinit obligațiile ce le reveneau în temeiul articolului 52 din Tratatul CE.

C — *Inițiativele Comisiei și ale Consiliului în urma hotărârilor Curții din 5 noiembrie 2002*

29. La 19 noiembrie 2002, Comisia a publicat o comunicare privind consecințele hotărârilor Curții din 5 noiembrie 2002 asupra politicii europene în materie de transport aerian [27]. În această comunicare, Comisia a indicat situația relațiilor externe ale Comunității în materie de transport aerian, a expus concluziile care, în opinia sa, trebuiau deduse din hotărârile menționate și a prezentat orientările și principiile care stau la baza politicii externe a Comunității în domeniul respectiv. În special, la punctul 38 din această comunicare, Comisia afirma următoarele:

„În măsura în care alte acorduri bilaterale referitoare la servicii aeriene privesc aceleași aspecte ca și acordurile «cer deschis» în speță, acestea trebuie de asemenea considerate ca fiind neconforme cu dreptul comunitar. Această concluzie privește nu doar celelalte acorduri încheiate cu Statele Unite, care nu au fost încă analizate de către Curte, ci toate acordurile bilaterale referitoare la servicii aeriene care conțin o clauză de naționalitate similară sau care încalcă competența externă exclusivă a Comunității." [traducere neoficială]

30. Din dosar rezultă că, în paralel cu comunicarea din 19 noiembrie 2002, Comisia a trimis tuturor statelor membre o scrisoare prin care le invita să activeze clauzele de denunțare prevăzute în acordurile încheiate cu Statele Unite ale Americii. Această scrisoare a fost adresată Regatului Țărilor de Jos la 25 noiembrie 2002. Comisia a reiterat invitația de a denunța acordul dintre Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite

26 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctele 147-156.

27 — COM (2002) 649 final.

ale Americii în două scrisori succesive, care au fost adresate guvernului olandez la 30 iulie 2004 și la 10 martie 2005.

31. La 26 februarie 2003, Comisia a adoptat o nouă comunicare privind raporturile dintre Comunitate și țările terțe în domeniul transporturilor aeriene [28], în care confirma necesitatea de „a aduce raporturile dintre statele membre și Statele Unite în conformitate cu dreptul comunitar".

32. În scopul de a da curs hotărârilor din 5 noiembrie 2002, în cadrul reuniunii din 5 și 6 iunie 2003, Consiliul a ajuns la un acord cu privire la adoptarea unui pachet de măsuri referitoare la politica externă comunitară în materie de aviație. Acest pachet includea:

— o decizie a Consiliului care autoriza Comisia să inițieze negocieri cu Statele Unite ale Americii în domeniul transportului aerian [29];

— o decizie a Consiliului care autoriza Comisia să înceapă negocieri cu țări terțe în materie de proprietate și control al operatorilor de transport aerian și cu privire la alte aspecte ce țin de competența exclusivă a Comunității;

— o „abordare generală" cu privire la o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind negocierea și punerea în aplicare a acordurilor de reglementare a serviciilor aeriene dintre statele membre și țările terțe.

33. Această din urmă măsură a fost urmată de adoptarea Regulamentului (CE)

28 — COM (2003) 94 final.

29 — Conform mandatului primit de la Consiliu, Comisia a început, în iunie 2003, negocierile în vederea încheierii unui acord în domeniul transportului aerian între Comunitatea Europeană și membrii săi, pe de o parte, și Statele Unite ale Americii, pe de altă parte. Textul acordului a fost finalizat de către Comisie la 18 noiembrie 2005 și discutat în cadrul reuniunilor Consiliului din 5 decembrie 2005, din 27 martie și din 6 iunie 2006. Exprimându-și unanim satisfacția pentru rezultatele negocierilor derulate de Comisie în noiembrie 2005, Consiliul subordonează încheierea acordului de reformarea de către Statele Unite ale Americii a regulilor în materie de control al companiilor aeriene americane de către resortisanți străini (a se vedea http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/global_partners/us_en.htm).

nr. 847/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind negocierea și punerea în aplicare a acordurilor de reglementare a serviciilor aeriene dintre statele membre și țările terțe [30]. Printre obiectivele urmărite de acest regulament, considerentul (16) menționează, printre altele, „coordonarea negocierilor cu țările terțe în scopul încheierii de acorduri de reglementare a serviciilor aeriene, necesitatea garantării unei abordări armonizate în ceea ce privește punerea în aplicare a acestor acorduri, precum și verificarea conformității acestora cu dreptul comunitar". În acest scop, regulamentul introduce o procedură de cooperare între statele membre și Comisie, care trebuie aplicată, conform articolului 1 alineatul (1), de fiecare dată când un stat membru decide să inițieze negocieri cu o țară terță privind un nou acord de reglementare a serviciilor aeriene sau să modifice un acord existent și anexele la acesta sau orice alt asemenea acord bilateral sau multilateral al cărui obiect este parțial de competența Comunității. Considerentele (2) și (3) ale acestui regulament amintesc principiile pe care Curtea le-a stabilit în hotărârile din 5 noiembrie 2002, iar considerentul (5) indică faptul că „procedura de cooperare stabilită în prezentul regulament ar trebui să nu aducă atingere repartizării competențelor între Comunitate și statele membre, în conformitate cu dreptul comunitar interpretat de Curtea de Justiție".

30 — JO L 157, p. 7, Ediție specială, 07/vol. 14, p. 36.

IV — Procedura precontencioasă

34. La 19 ianuarie 1999, Comisia a adresat guvernului olandez o scrisoare de punere în întârziere în care imputa Regatului Țărilor de Jos încălcarea competenței exclusive a Comunității în aplicarea principiilor stabilite de Curte în Avizul 1/76, încălcarea articolului 5 din Tratatul CE coroborat cu dispozițiile de drept derivat din Regulamentele nr. 2407/92, nr. 2408/92, nr. 2409/92 și nr. 2299/89, precum și încălcarea articolului 52 din Tratatul CE. Aceste încălcări rezultau, în opinia Comisiei, din încheierea în 1992 și din aplicarea ulterioară a unui acord de tip „cer deschis" cu Statele Unite ale Americii.

35. La 1 iunie 1999, Regatul Țărilor de Jos a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere, manifestându-și îndoiala cu privire la legalitatea deciziei adoptate de Comisie de a iniția o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru fapte mai vechi de șase ani și cu privire la care nu a fost formulată nicio obiecție în această perioadă, deși în 1995 fusese declanșată o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva altor opt state membre, pentru fapte similare. Regatul Țărilor de Jos contesta de asemenea analiza Comisiei cu privire la întinderea modificărilor aduse protocolului din 1992, la existența unei competențe exclusive a Comunității în domeniul

transportului aerian, la pretinsa încălcare a articolului 5 din Tratatul CE, în măsura în care modificările contestate fuseseră făcute înainte de intrarea în vigoare a actelor normative care fac parte din cel de al treilea „pachet", precum și la pretinsa încălcare a articolului 52 din Tratatul CE.

36. Întrucât răspunsurile obținute nu au fost satisfăcătoare, Comisia a emis, la 24 octombrie 2000, un aviz motivat în care menținea solicitările adresate guvernului olandez în scrisoarea din 19 ianuarie 1999. La 23 februarie 2001, Regatul Țărilor de Jos și-a transmis observațiile cu privire la avizul motivat, menținându-și, la rândul său, poziția adoptată în scrisoarea din 1 iunie 1999.

V — Procedura și concluziile părților

37. La 20 ianuarie 2004, Comisia a introdus acțiunea care face obiectul prezentei cauze.

38. Prin ordonanța președintelui Curții din 6 iunie 2005, a fost admisă intervenția Republicii Franceze în sprijinul concluziilor Regatului Țărilor de Jos.

39. Comisia solicită Curții să constate că, prin asumarea sau menținerea în vigoare, în pofida revizuirii acordului privind transportul aerian din 3 aprilie 1957 dintre Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii, a unor angajamente internaționale

— privind tarifele practicate de operatorii de transport aerian desemnați de către Statele Unite pe rutele intracomunitare și sistemele informatizate de rezervare propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul olandez și

— care recunosc Statelor Unite dreptul de a revoca, de a suspenda sau de a limita drepturile de trafic în cazurile în care operatorii de transport aerian desemnați de către Regatul Țărilor de Jos nu se află în proprietatea acestuia din urmă sau a unor resortisanți olandezi,

Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 și 52 din Tratatul CE, precum și al Regulamentelor nr. 2409/92 și nr. 2299/89.

40. Regatul Țărilor de Jos solicită Curții, în principal, respingerea acțiunii ca inadmisibilă și, în subsidiar, respingerea acesteia ca nefondată.

41. Republica Franceză solicită Curții respingerea acțiunii.

VI — Analiza juridică

A — *Cu privire la admisibilitate*

1. Argumentele părților

42. Regatul Țărilor de Jos arată că între negocierea angajamentelor contestate și declanșarea procedurii în temeiul articolului 226 CE prin trimiterea scrisorii de punere în întârziere s-au scurs mai mult de șase ani, iar între adoptarea avizului motivat și introducerea acțiunii în prezenta cauză, mai mult de patru ani. Acesta subliniază de asemenea că, deși Comisia a inițiat în 1995 o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva altor opt state membre, nu a fost luată nicio măsură împotriva Regatului Țărilor de Jos până în ianuarie 1999, dată la care i-a fost adresată scrisoarea de punere în întârziere. Acționând astfel, Comisia a pus Regatul Țărilor de Jos „într-o situație atât de defavorabilă încât a pierdut dreptul de a sesiza Curtea" în scopul de a obține constatarea neîndeplinirii obligațiilor invocate în prezenta cauză.

43. Statul membru pârât arată, în primul rând, că inacțiunea prelungită a Comisiei, precum și împrejurarea că a fost inițiată o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva altor opt state membre pentru acorduri pe care acestea le încheiaseră au dat autorităților olandeze o încredere legitimă în legalitatea poziției Regatului Țărilor de Jos, lăsându-le să înțeleagă că această poziție era apreciată de Comisie ca fiind diferită de cea a statelor menționate. Această convingere a fost întărită și mai mult prin împrejurarea că, ulterior pronunțării hotărârilor Curții din 5 noiembrie 2002, Comisia a așteptat mai mult de doi ani înainte de a introduce o acțiune împotriva Regatului Țărilor de Jos.

44. Acesta invocă de asemenea încrederea legitimă a operatorilor vizați și arată, în

legătură cu aceasta, că angajamentele contestate permit accesul operatorilor de transport olandezi la rutele americane, acces care nu ar mai fi însă asigurat în cazul în care Regatul Țărilor de Jos ar fi obligat, în urma hotărârii Curții, să modifice aceste angajamente. Față de argumentul Comisiei conform căruia acest acces ar rămâne oricum asigurat în virtutea principiului curtoaziei, Regatul Țărilor de Jos susține că acest principiu este insuficient pentru a asigura stabilitatea necesară a traficului aerian între cele două țări.

45. Guvernul olandez subliniază de asemenea că angajamentele contestate condiționează acordarea de către autoritățile americane a imunității antitrust operatorilor de transport olandezi și că această imunitate a reprezentat una dintre condițiile prealabile pentru realizarea alianței între KLM și Northwest Airlines, ce a fost aprobată de către Comisie în cursul procedurii precontencioase.

46. Regatul Țărilor de Jos arată, în al doilea rând, că puterea de apreciere care îi este recunoscută Comisiei în temeiul articolelor 211 CE și 226 CE nu ar putea să o autorizeze pe aceasta să acționeze prin încălcarea nu doar a principiului de cooperare loială prevăzut la articolul 10 CE, astfel cum a fost interpretat de Curte în ordonanța Zwartveld și alții [31], ci și a principiilor bunei administrări și securității juridice. În virtutea acestor principii, Comisia ar fi obligată să respecte un termen rezonabil.

47. În al treilea rând, guvernul olandez susține că inadmisibilitatea acțiunii se justifică și prin împrejurarea că nu au fost luate deloc în considerare de către Comisie evoluțiile ulterioare pronunțării hotărârilor Curții din 5 noiembrie 2002 și mai ales atribuirea către Comisie, prin decizia luată în cadrul reuniunii menționate mai sus a Consiliului din 5 și 6 iunie 2003 [32], a mandatelor de a negocia acorduri internaționale în materie de transport aerian cu țări terțe și cu Statele Unite ale Americii, adoptarea Regulamentului nr. 847/2004 și, în general, definirea obiectivelor comunitare în domeniul navigației aeriene, la a căror îndeplinire Regatul Țărilor de Jos ar fi participat, de altfel, în mod activ.

48. Guvernul olandez subliniază, în sfârșit, că o eventuală hotărâre a Curții care ar constata neîndeplinirea obligațiilor imputată de către Comisie ar pune Regatul Țărilor de Jos într-o situație imposibilă, deoarece l-ar obliga să negocieze cu Statele Unite ale Americii o revizuire a acordului bilateral, încălcând în acest fel competența exclusivă a Comunității și cu riscul de a compromite

31 — Ordonanța din 13 iulie 1990 (C-2/88 Imm, Rec., p. I-3365, punctul 17).

32 — A se vedea punctul 32 de mai sus.

obiectivele negocierilor aflate în derulare la nivel comunitar. Răspunzând argumentului Comisiei conform căruia, pentru a se conforma unei eventuale hotărâri a Curții prin care se admite acțiunea, ar fi suficient să denunțe acordul, Regatul Țărilor de Jos subliniază că recurgerea la această măsură ar crea, în lipsa unui acord la nivel comunitar, un vid juridic care nu poate fi tolerat și care ar aduce prejudicii operatorilor naționali din domeniul respectiv.

49. Comisia arată în primul rând că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, nu este obligată, în cadrul unei proceduri întemeiate pe articolul 226 CE, să respecte termene determinate și că durata eventual excesivă a procedurii precontencioase nu poate să aibă drept consecință inadmisibilitatea acțiunii decât atunci când are loc o încălcare a dreptului la apărare al statului membru. Or, în speță, Comisia apreciază că Regatul Țărilor de Jos nu a adus niciun argument care să dovedească că durata acestei proceduri a avut un efect aspra exercitării dreptului la apărare.

50. În al doilea rând și cu titlu pur informativ, în memoriul său în replică, Comisia arată că motivul pentru care a acționat în 1995 împotriva altor opt state membre, dar nu și împotriva Regatului Țărilor de Jos, constă în faptul că, în acea perioadă, aceasta considera ca fiind un obstacol împrejurarea că, spre deosebire de celelalte opt cazuri, acordul contestat fusese încheiat de către Regatul Țărilor de Jos înainte de intrarea în vigoare a actelor incluse în „al treilea pachet", deși ulterior adoptării acestora. Comisia a decis să acționeze împotriva Regatului Țărilor de Jos doar ulterior pronunțării, la 18 decembrie 1997, a hotărârii Curții în cauza Inter-Environnement Wallonie [33]. Pe de altă parte, Comisia arată că a descoperit doar cu ocazia elaborării replicii că Parlamentul olandez ratificase acordul la 26 aprilie 1993, adică după intrarea în vigoare a „celui de al treilea pachet".

51. În al treilea rând, Comisia arată că faptul că a inițiat procedura precontencioasă mai târziu decât împotriva celorlalte opt state membre nu ar fi dezavantajat în niciun fel Regatul Țărilor de Jos, care, dimpotrivă, a putut să aibă la dispoziție mai mult timp pentru a se conforma hotărârilor Curții din 5 noiembrie 2002. Referindu-se la timpul scurs între avizul motivat și introducerea acțiunii în prezenta cauză, Comisia observă că a așteptat pronunțarea hotărârilor menționate și că și-a exprimat deja poziția în urma pronunțării acestora în comunicarea din 19 noiembrie 2002, apoi, succesiv, în scrisorile adresate guvernului olandez la 25 noiembrie 2002, la 30 iulie 2004 și la 10 martie 2005. De altfel, în aceste scrisori, Comisia ar fi invitat Regatul Țărilor de Jos să se conformeze hotărârilor Curții din 5 noiembrie 2002 prin denunțarea acordului contestat, ceea ce

33 — Hotărârea din 18 decembrie 1997 (C-129/96, Rec., p. I-7411).

excludea posibilitatea unei renegocieri a acestui acord. Or, în caz de denunțare, acordul ar continua să se aplice timp de încă doi ani și, chiar dacă nu ar fi încheiat niciun acord la nivel comunitar în această perioadă, traficul aerian cu Statele Unite ale Americii ar continua să fie asigurat pe baza principiului curtoaziei.

2. Apreciere

52. Guvernul olandez contestă admisibilitatea acțiunii, invocând încălcarea principiilor încrederii legitime și securității juridice, încălcare care ar decurge din întârzierea cu care Comisia a decis să acționeze împotriva Regatului Țărilor de Jos în exercitarea competențelor care îi sunt recunoscute în temeiul articolului 226 CE. De asemenea, acționând în mod intempestiv, Comisia ar fi încălcat articolul 5 din Tratatul CE, care, conform interpretării pe care Curtea i-a dat-o în ordonanța Zwartveld și alții, citată anterior, impune instituțiilor comunitare să aibă o acțiune conformă cu cerințele unei cooperări loiale cu statele membre.

53. Regatul Țărilor de Jos impută de asemenea Comisiei durata excesivă a procedurii precontencioase. În opinia acestui stat membru, Comisia este obligată, în exercitarea atribuțiilor care îi sunt conferite la articolul 226 CE, să acționeze într-un termen rezonabil. Această obligație ar constitui nu doar o regulă de bună administrare, ci și corolarul principiului securității juridice.

54. Trebuie precizat mai întâi că argumentele guvernului olandez nu sunt noi. Într-adevăr, după cum vom vedea în cele ce urmează, încă de la primele hotărâri pronunțate în cadrul unor acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Curtea a fost pusă în situația de a analiza motive invocate de statele membre pârâte în sprijinul inadmisibilității acțiunii și care urmăreau să conteste, pe de o parte, caracterul tardiv al intervenției Comisiei și, pe de altă parte, durata excesivă a procedurii precontencioase.

55. Totuși, această cauză se caracterizează prin aspecte care prezintă o anumită specificitate, cum ar fi, mai ales, următoarele împrejurări: Comisia a acționat împotriva altor opt state membre pentru neîndepliniri similare, amânând în schimb acțiunea împotriva Regatului Țărilor de Jos, intervenția hotărârilor respective ale Curții prin care se constată neîndeplinirile menționate, evoluțiile intervenite ca urmare a acestor hotărâri, caracterul sensibil din punct de vedere politic al procedurilor inițiate și finalizate de către Comisie și, nu în ultimul rând, importanța intereselor economice aflate în

joc. De asemenea, în speță, inerția Comisiei a fost mult mai lungă decât în alte cazuri deja analizate de Curte.

56. Apreciem, prin urmare, că ar fi util, în cadrul prezentelor concluzii, să aprofundăm reflecția asupra problemei centrale pe care guvernul olandez a ridicat-o în cadrul motivelor sale referitoare la inadmisibilitate, și anume aspectul dacă trebuie reținută, în contextul procedurilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, existența unei obligații a Comisiei de a acționa într-un termen rezonabil.

a) Considerații asupra jurisprudenței comunitare în materia respectării termenului rezonabil

57. Trebuie observat mai întâi că există o jurisprudență comunitară bogată în care se folosește noțiunea de termen rezonabil.

58. În scopul prezentei analize, este suficient să se arate că respectarea unui termen rezonabil a fost analizată de judecătorul comunitar înainte de toate ca un criteriu care permite să se aprecieze eventuala încălcare a anumitor principii generale ale dreptului comunitar, cum ar fi, printre altele, principiul protecției încrederii legitime, principiul securității juridice, principiul protecției dreptului la apărare și dreptul la un proces echitabil, precum și ca un criteriu care permite să se aprecieze conformitatea acțiunii instituțiilor și a organelor comunitare cu regula bunei administrări. Tribunalul de Primă Instanță, începând cu hotărârea SCK și FNK/Comisia [34], și Curtea, în recenta hotărâre Technische Unie/Comisia [35], au apreciat că respectarea de către Comisie a unui termen rezonabil în procedurile administrative în materie de politică a concurenței constituie un principiu general al dreptului comunitar.

59. Indiferent de calificarea sa, ca principiu general al dreptului comunitar sau ca simplă componentă a principiilor cărora le este atribuită această calificare, respectarea unui termen rezonabil se impune administrației comunitare drept o regulă în temeiul căreia este apreciată legalitatea acțiunii sale [36].

34 — Hotărârea din 22 octombrie 1997 (T-213/95 și T-18/96, Rec., p. II-1739, punctul 56).

35 — Hotărârea din 21 septembrie 2006 (C-113/04 P, Rec., p. I-8831, punctul 40).

36 — În temeiul articolului 41 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la Nisa la 7 decembrie 2000 (JO C 364, p. 1), obligația pentru instituțiile și organele Uniunii de a acționa într-un termen rezonabil constituie o componentă a dreptului la o bună administrare.

60. Mai trebuie precizat și că această regulă oferă nu numai un parametru care permite să se stabilească legalitatea duratei unei proceduri administrative, ci impune în general instituțiilor o limită temporală în exercitarea competențelor cu care acestea sunt învestite. În acest sens, fără să facă totuși referire în mod expres la noțiunea de termen rezonabil, Curtea a precizat cu diferite ocazii, după cum se va vedea mai bine în cele ce urmează, că principiul securității juridice se opune ca o instituție să poată amâna în mod nedeterminat exercitarea competențelor sale.

61. Acestea fiind spuse, vom analiza în continuare aspectul dacă respectarea acestei reguli se impune Comisiei și în cadrul exercitării competențelor de care dispune în temeiul articolului 226 CE.

b) Despre existența unei obligații a Comisiei de a respecta un termen rezonabil în cadrul procedurilor prevăzute la articolul 226 CE.

62. Analiza acestui aspect nu poate avea loc fără a ține seama de natura procedurii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Elementul distinctiv al acestei proceduri pare să rezide în mod esențial în caracterul discreționar al puterilor conferite Comisiei.

63. În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, este, într-adevăr, de competența Comisiei să aprecieze oportunitatea inițierii unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, precum și pentru ce acțiune sau inacțiune imputabilă statului membru în cauză trebuie introdusă această procedură [37]. Dacă procedura a fost inițiată, iar statul membru în cauză nu se conformează în termenul stabilit poziției exprimate de Comisie în avizul motivat, tot Comisia este cea care apreciază oportunitatea de a sesiza Curtea pentru a se constata neîndeplinirea prezumată. Conform unei jurisprudențe bine stabilite, puterea discreționară de care dispune Comisia exclude, pe de altă parte, dreptul particularilor de a pretinde acestei instituții să inițieze o procedură în temeiul articolului 226 CE [38]. În considerarea acestei puteri discreționare, Curtea, sesizată în temeiul articolului 226 CE, s-a abținut în mod constant să aprecieze oportunitatea acțiunii atunci când această oportunitate era contestată de statul membru pârât [39].

64. Pronunțându-se asupra unor critici ale statelor membre pârâte referitoare la caracterul tardiv al acțiunii Comisiei sau la durata excesivă a procedurii precontencioase, Curtea i-a recunoscut acestei instituții o putere discreționară și în ceea ce privește stabilirea termenelor în care trebuie exercitate prero-

37 — A se vedea, de exemplu, hotărârea din 11 august 1995, Comisia/Germania (C-431/92, Rec., p. I-2189, punctul 22).

38 — A se vedea hotărârea din 1 martie 1966, Lütticke/Comisia (48/65, Rec., p. 27), și hotărârea din 14 februarie 1989, Star Fruit Company/Comisia (247/87, Rec., p. 291, punctele 11 și 12).

39 — A se vedea, de exemplu, hotărârea din 9 iulie 1970, Comisia/Franța (26/69, Rec., p. 565, punctul 10).

gativele de care dispune Comisia în temeiul articolului 226 CE.

65. Începând încă din anii '70, jurisprudența Curții a pus accentul pe marja discreționară de care dispune Comisia pentru a aprecia când trebuie să intervină împotriva unui stat membru despre care consideră că nu și-a îndeplinit obligațiile. În hotărârea Comisia/Franța [40], având ca obiect o acțiune introdusă de Comisie împotriva Republicii Franceze în temeiul articolului 141 din Tratatul CEEA, o prevedere având același conținut ca și articolul 226 CE, pronunțându-se asupra excepției de inadmisibilitate ridicate de guvernul francez, care imputa Comisiei că a acționat tardiv, deși cunoștea de mult timp comportamentul incriminat, Curtea a apreciat că acțiunea în temeiul articolului 141 din Tratatul CEEA „nu trebuie exercitată într-un termen prestabilit, această procedură implicând, datorită naturii și scopului său, opțiunea Comisiei de a aprecia care sunt modalitățile și termenele cele mai potrivite pentru încetarea eventualelor neîndepliniri".

66. Acest principiu a fost confirmat în hotărâri ulterioare privind articolul 226 CE. În special în hotărârea Comisia/Belgia [41], Comisia imputa Regatului Belgiei o neîndeplinire a obligațiilor care decurg din A șasea directivă 77/388/CEE a Consiliului din 17 mai 1977 privind armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la impozitele pe cifra de afaceri — sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată: baza unitară de evaluare (JO L 145, p. 1, denumită în continuare „a șasea directivă"). Conform articolului 27 alineatul (5) din această directivă, statul membru pârât notificase Comisiei în 1977 dispozițiile contestate. Comisia comunicase obiecțiile sale în ceea ce privește compatibilitatea acestor dispoziții cu directiva pentru prima dată în 1979 și în 1981 inițiase procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE. În fața Curții, guvernul belgian a invocat inadmisibilitatea acțiunii, arătând că reacția tardivă a Comisiei crease o situație de insecuritate juridică, situație care aducea atingere intereselor sale, și că, în lipsa unui termen prevăzut la articolul 27 alineatul (5) din a șasea directivă pentru a ridica obiecții împotriva legislației corect notificate a unui stat membru, Comisia era obligată să respecte un termen rezonabil. Guvernul pârât solicita, între altele, Curții să aplice în speță principiul enunțat în hotărârea Lorenz [42] în ceea ce privește procedura prevăzută la articolul 93 alineatul (3) din Tratatul CE [devenit articolul 88 alineatul (3) CE]. După ce a exclus pertinența jurisprudenței Lorenz, întrucât aceasta privea o „procedură care, parțial, derogă expres de la prevederile articolului [226 CE]", Curtea a apreciat că acest articol se aplică „fără să existe o obligație a Comisiei de a respecta un termen determinat" [43].

40 — Hotărârea din 14 decembrie 1971 (7/71, Rec., p. 1003).

41 — Hotărârea din 10 aprilie 1984 (324/82, Rec., p. 1861).

42 — Hotărârea din 11 decembrie 1973 (120/73, Rec., p. 1471).

43 — Hotărârea Comisia/Belgia, citată la nota de subsol 41, punctul 12.

67. În hotărârea Comisia/Țările de Jos [44], guvernul olandez imputa Comisiei o serie de întârzieri în procedura precontencioasă. Acest guvern pârât sublinia în special că primele motive formulate de Comisie cu privire la faptele contestate se refereau la anul 1984, iar acțiunea în fața Curții nu fusese introdusă decât după cinci ani. În opinia guvernului olandez, neglijența Comisiei determinase o încălcare a dreptului la apărare și implicase consecințe financiare inacceptabile. Amintind hotărârea Comisia/Belgia menționată la punctul precedent, Curtea a subliniat că „dispozițiile articolului [226 CE] [...] se aplică fără să existe o obligație a Comisiei de a respecta un termen determinat" [45].

68. Având în vedere cele de mai sus, trebuie să ne punem întrebarea dacă acest caracter discreționar al puterilor conferite Comisiei la articolul 226 CE, pe de o parte, și lipsa de termene prestabilite în care această instituție este obligată să acționeze, pe de altă parte, se opun într-adevăr afirmării existenței unei obligații a Comisiei de a respecta un termen rezonabil și în exercitarea competențelor de care aceasta dispune în temeiul acestui articol.

69. În ceea ce privește, în primul rând, caracterul discreționar al puterilor Comisiei, trebuie menționat mai întâi că recunoașterea unei marje discreționare mai mult sau mai puțin importante aparținând acestei instituții, în cadrul altor proceduri decât procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, nu a împiedicat judecătorul comunitar să considere că, în temeiul unei reguli de bună administrare, Comisia era în orice caz obligată să acționeze într-un termen rezonabil [46] sau să afirme interdicția Comisiei de a amâna în mod nedeterminat exercitarea puterilor sale, cu încălcarea principiului securității juridice [47].

70. Desigur, procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, prevăzută la articolul 226 CE, prezintă în mod incontestabil un caracter specific. Aceasta vizează constatarea obiectivă a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru în scopul încetării acestei încălcări, și nu în vederea adoptării de măsuri având caracterul unei sancțiuni [48]. În plus, tocmai datorită scopurilor pe care le urmărește aceasta și considerațiilor în special de ordin politic care pot intra în joc în fiecare etapă a derulării sale, este vorba despre un instrument căruia ar trebui să i se recunoască o anumită flexibilitate.

44 — Hotărârea din 16 mai 1991, Comisia/Țările de Jos (C-96/89, Rec., p. I-2461).

45 — Ibidem, punctul 15.

46 — A se vedea, printre altele, hotărârea din 18 martie 1997, Guérin automobiles/Comisia (C-282/95, Rec., p. I-1503, punctul 37), hotărârea din 9 septembrie 1999, UPS Europe/Comisia (T-127/98, Rec., p. II-2633, punctul 37), privind analiza plângerilor referitoare la încălcarea regulilor de concurență, hotărârea din 3 iunie 1999, TF1/Comisia (T-17/96, Rec., p. II-3757), privind analiza plângerilor referitoare la încălcarea regulilor în materie de ajutoare de stat.

47 — A se vedea, printre altele, hotărârea din 14 iulie 1972, Geigy/Comisia (52/69, Rec., p. 787, punctul 21), și hotărârea din 24 septembrie 2002, Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia (C-74/00 P și C-75/00 P, Rec., p. I-7869, punctele 140 și 141), și hotărârea din 22 octombrie 1997, SCK și FNK/Comisia, citată mai sus, punctul 55.

48 — Alte considerații ar putea fi eventual dezvoltate cu privire la procedura prevăzută la articolul 228 CE, dar aceasta ar exceda cadrului prezentei cauze.

71. Considerăm totuși că acest punct de vedere, precum și marja discreționară care îi este acordată Comisiei în cadrul procedurii respective nu se opun ca modalitățile de exercitare a competențelor pe care această instituție le deține în temeiul acestui articol să poată face obiectul unui control, printre altele, limitându-ne la problema ridicată în prezenta cauză, cu privire la limitele temporale ale intervenției sale [49].

72. În al doilea rând, chiar împrejurarea că articolul 226 CE nu încadrează derularea diferitelor etape ale procedurii în termene prestabilite nu ni se pare de natură să împiedice afirmarea unei obligații de principiu a Comisiei de a acționa respectând un termen rezonabil în exercitarea competențelor de care dispune în temeiul acestui articol.

73. În această privință, trebuie mai întâi să se arate că recunoașterea existenței unei astfel de obligații nu răspunde la întrebarea legată de consecințele care decurg din eventuala încălcare a acesteia, aspect care va fi analizat în cele ce urmează. În acest stadiu, este suficient să subliniem că nerespectarea unui termen rezonabil nu produce în mod necesar aceleași consecințe ca și încălcarea unui termen de prescripție sau de decădere.

74. În plus, trebuie observat că, deși articolul 226 CE nu prevede în mod expres niciun termen pentru derularea procedurii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia trebuie, după cum s-a afirmat în jurisprudență, să respecte criterii rezonabile atunci când stabilește statului membru vizat termenele pentru a răspunde la scrisoarea de punere în întârziere sau pentru a se conforma avizului motivat și că aceasta este obligată să acorde acestui stat, dacă este cazul, un termen rezonabil pentru a-și pregăti apărarea [50]. Aceste obligații sunt clar justificate, pe de o parte, de obiectivul pe

49 — În această privință, putem, de altfel, să amintim că nu am omis să scoatem în evidență faptul că aceste competențe atribuite Comisiei în temeiul articolului 226 CE se situează într-o relație instrumentală în raport cu rolul fundamental de gardian al tratatului pe care i-l atribuie articolul 211 CE și că, în consecință, chiar în prezența unei marje discreționare a Comisiei cu privire la momentul și la condițiile de realizare a diferitelor faze ale procedurii, nu s-ar putea exclude că, în principiu, există o obligație a Comisiei de a acționa. În acest sens, a se vedea concluziile avocatului general Trabucchi prezentate în cauza Geddo (hotărârea din 12 iulie 1973, C-2/73, Rec., p. 865) și, mai recent, pe cele ale avocatului general Alber, prezentate în cauza Comisia/Grecia (hotărârea din 12 septembrie 2000, C-260/98, Rec. 2000, p. I-6537, punctul 72) și în cauza Comisia/Irlanda (hotărârea din 12 septembrie 2000, C-358/97, Rec., p. I-6301, punctul 83).
De altfel, de-a lungul anilor, adoptarea de către Comisie a unor proceduri interne de instrumentare a cazurilor de neîndeplinire a obligațiilor a permis asigurarea unei mai mari transparențe a modului său de acțiune. În 2001, la presiunea Ombudsmanului European, Comisia și-a luat angajamentul de a publica, în formă consolidată, regulile sale interne de procedură aplicabile în raporturile cu autorul unei plângeri în cadrul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Aceste reguli figurează în Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Ombudsman privind raporturile cu autorul unei plângeri în materia neîndeplinirii obligațiilor ce decurg din dreptul comunitar (JO 2002, C 166, p. 3). Există, prin urmare, tendința către o depolitizare progresivă a procedurii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și către elaborarea de proceduri, cel puțin atunci când la originea acțiunii Comisiei se află plângerea unei persoane fizice. În sfârșit, trebuie arătat că Ombudsmanul a exercitat în mai multe rânduri un control asupra pertinenței motivelor invocate de Comisie în cazul clasării unei plângeri (a se vedea, de exemplu, Decizia 995/98/OV).

50 — Hotărârea din 2 februarie 1988, Comisia/Belgia (C-293/85, Rec., p. 305, punctul 14), hotărârea din 2 iulie 1996, Comisia/Luxemburg (C-473/93, Rec., I-3207, punctul 20), hotărârea din 28 octombrie 1999, Comisia/Austria (C-328/96, Rec., I-7479, punctele 34 și 51), și hotărârea din 13 decembrie 2001, Comisia/Franța (C-1/00, Rec., p. I-9989, punctele 64 și 65).

care procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor îl urmărește, și anume încetarea încălcării imputate, și, pe de altă parte, de cerința de a permite exercitarea efectivă a dreptului la apărare de către statul membru în cauză. Din aceeași preocupare de a proteja dreptul la apărare, Curtea și-a rezervat, după cum vom vedea, dreptul de a cenzura durata excesivă a procedurii precontencioase.

75. În sfârșit, trebuie precizat că, dacă este adevărat că judecătorul comunitar a exclus, în principiu, posibilitatea de a introduce termene de prescripție pe cale jurisprudențială plecând de la considerentul că „pentru a-și îndeplini funcția, un termen de prescripție trebuie stabilit de dinainte" și că „stabilirea duratei acestui termen și a modalităților sale de aplicare sunt de competența legiuitorului comunitar" [51], lipsa unei prevederi legale nu a împiedicat totuși Curtea și Tribunalul să se bazeze pe principiul securității juridice pentru a afirma obligația Comisiei de a acționa într-un termen rezonabil sau de a nu amâna în mod nedeterminat exercitarea competențelor sale [52].

76. Având în vedere considerațiile de mai sus, în opinia noastră, caracteristicile specifice ale procedurii prevăzute la articolul 226 CE nu se opun afirmării unei obligații a Comisiei, inclusiv în cadrul acestei proceduri, de a-și adapta propria acțiune la principiul respectării unui termen rezonabil.

77. De altfel, trebuie arătat că cerința de a exercita un control chiar și limitat asupra modalităților de exercitare a puterii discreționare de care se bucură Comisia în cadrul procedurilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în special cu privire la stabilirea limitelor temporale în exercitarea acestei puteri, transpare, însoțită de confirmarea marjei discreționare a Comisiei, de-a lungul jurisprudenței Curții evocate la punctele 65-67 de mai sus.

78. Astfel, de exemplu, în hotărârea pronunțată în cauza Comisia/Franța, citată la punctul 65 de mai sus, ca răspuns la argumentul guvernului francez pârât, care reproșa Comisiei că a inițiat tardiv procedura prevăzută la articolul 141 din Tratatul CEEA, deși avea cunoștință din 1965 despre presupusa neîndeplinire a obligațiilor, Curtea, după ce a precizat că în temeiul acestui articol Comisia nu era obligată să acționeze într-un termen prestabilit, a constatat totuși că încălcarea în cauză nu fusese pe deplin stabilită decât în 1968, adică într-o perioadă mai recentă, și că, încă din 1969, Comisia făcuse câteva demersuri premergătoare deschiderii formale a procedurii [53].

51 — A se vedea hotărârile Geigy/Comisia, punctul 21, și Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia, punctul 139, citate la nota de subsol 47.

52 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Lorenz, citată la nota de subsol 42, punctul 4, hotărârea Geigy/Comisia, punctul 21, precum și hotărârea Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia, punctul 140, citate la nota de subsol 47, și hotărârea Tribunalului din 13 martie 1990, Costacurta/Comisia (T-34/89 și T-67/89, Rec., p. II-93, punctul 48), și hotărârea Tribunalului din 10 februarie 1994, White/Comisia (T-107/92, RecFP, p. I-A-41, punctul 46).

53 — Punctele 7 și 8 din hotărâre.

79. Posibilitatea unui control asupra exercitării puterii discreționare a Comisiei a fost recunoscută în mod expres de către avocatul general Roemer [54], care, în concluziile sale prezentate în cauza menționată mai sus, a arătat că, în cazul în speță, mai multe considerente au determinat Comisia să se abțină să inițieze procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor mai devreme și a concluzionat că, în lumina acestor împrejurări, trebuia recunoscut faptul că Comisia „își exercitase atribuțiile în mod corect" și trebuia respinsă teza conform căreia s-ar fi produs „o întârziere nelegală" în inițierea procedurii [55].

80. Cerința de a justifica într-un caz concret și dincolo de afirmații de principiu termenele de acțiune ale Comisiei transpare într-un mod mai explicit în hotărârile Comisia/Belgia, citată la punctul 66 de mai sus, și Comisia/Țările de Jos, citată la punctul 67 de mai sus.

81. În prima cauză, după ce a respins argumentul guvernului belgian conform căruia Comisia era obligată în speță să respecte un termen rezonabil, Curtea, confirmând marja discreționară a Comisiei de a decide când este cazul să inițieze procedura în temeiul articolului 226 CE, a remarcat că, „făcând uz de puterea discreționară pe care articolul [226 CE] i-o acordă, [Comisia] a estimat că trebuie să amâne analiza compatibilității măsurilor belgiene respective cu dreptul comunitar până la momentul în care directiva ar fi intrat în vigoare în toate statele membre" și că, acționând astfel, „Comisia nu a exercitat această putere discreționară într-un mod contrar tratatului".

82. În a doua hotărâre, Curtea a precizat că, în măsura în care „[Comisia] a decis să aștepte hotărârea Curții din 15 ianuarie 1987, Krohn [...], precum și reacția guvernului olandez cu privire la această hotărâre, înainte de a introduce prezenta acțiune", aceasta nu „exercitase într-un mod contrar tratatului puterea discreționară pe care o deține în temeiul articolului [226 CE]" [56].

83. În sfârșit, trebuie subliniat că, în ceea ce privește în special durata procedurii precontencioase, Curtea afirmă că un caracter excesiv al acestei durate poate constitui un viciu care face inadmisibilă o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, dar precizează totuși că „o asemenea concluzie

54 — Având în vedere că procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 141 din Tratatul CEEA este definită ca o *„ultima ratio"* de care dispune Comisia în scopul de a face să înceteze comportamentul unui stat membru pe care aceasta îl consideră ca fiind contrar dreptului comunitar, avocatul general Roemer a subliniat că necesitatea de a menține eficacitatea acestei proceduri, precum și faptul că recurgerea la această procedură pune în mod necesar în joc prestigiul statului membru interesat, în pofida caracterului obiectiv al constatării neîndeplinirii obligațiilor, militează în favoarea excluderii oricărui automatism și a recunoașterii în beneficiul Comisiei a unei puteri discreționare în ceea ce privește atât oportunitatea de a acționa împotriva statului prin intermediul procedurii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, cât și momentul în care această acțiune trebuie inițiată.

55 — Avocatul general Roemer invocă în special voința de a acorda prioritate, într-o primă fază, unei înțelegeri amiabile, efectele inițial limitate ale încălcării, cerința de a nu agrava, prin inițierea procedurii, criza pe care Comunitatea o traversa în 1965 și, în sfârșit, faptul că noi prevederi urmau să fie adoptate în domeniul respectiv.

56 — Punctul 15 din hotărâre.

nu se impune decât în cazul în care comportamentul Comisiei [a] făcut dificilă respingerea argumentelor sale [împotriva statului membru pârât], încălcând astfel dreptul la apărare" [57].

84. În această etapă, trebuie precizat, cu toate că aceasta rezultă deja din considerentele de mai sus, că respectarea unui termen rezonabil se impune nu doar ca un parametru de legalitate a duratei fazei precontencioase a procedurii prevăzute la articolul 226 CE, ci și ca un obstacol în exercitarea tardivă a puterilor de care se bucură Comisia în temeiul acestei prevederi. Cu alte cuvinte, obligația ce revine Comisiei de a respecta un termen rezonabil implică, pe de o parte, că această instituție nu poate amâna în mod nedeterminat, începând din momentul în care a avut cunoștință de presupusa neîndeplinire a obligațiilor, exercitarea puterilor care îi sunt conferite la articolul 226 CE și, pe de altă parte, că, odată inițiată procedura precontencioasă în temeiul acestei prevederi, aceasta trebuie să respecte criterii rezonabile în ceea ce privește durata procedurii.

85. Este clar că aprecierea concretă a caracterului rezonabil al termenului va varia după cum această apreciere este realizată în raport cu perioada anterioară deschiderii procedurii prin trimiterea scrisorii de punere în întârziere sau în raport cu durata acestei proceduri.

86. În prima ipoteză, trebuie să se țină seama de faptul că în mod normal Comisia inițiază contacte informale cu statul membru interesat, în scopul de a obține informațiile necesare pentru clarificarea situației de fapt și de drept și pentru a-și face o primă idee cu privire la existența efectivă și la întinderea încălcării dreptului comunitar, precum și cu privire la acțiunile care trebuie întreprinse pentru a obține încetarea încălcării, inclusiv, dacă este cazul, inițierea unei proceduri formale în temeiul articolului 226 CE. În această primă fază, cu privire la care trebuie avută în vedere marja de apreciere importantă de care dispune Comisia în exercitarea puterilor care îi sunt conferite în temeiul articolelor 211 CE și 226 CE, Comisia trebuie să dispună de un timp suficient pentru a analiza posibilitatea de a ajunge la o rezolvare amiabilă și pentru a desfășura, în vederea obținerii acestei soluții, negocierile care se impun cu statul membru interesat. În plus, Comisia trebuie să fie în măsură să acționeze urmând anumite priorități care țin seama de natura și de gravitatea încălcărilor, precum și de importanța efectelor care decurg din acestea. Având în vedere aceste obiective, se justifică aplicarea unor criterii suple în contextul aprecierii caracterului rezonabil al duratei acestei perioade.

87. Dimpotrivă, la momentul inițierii procedurii, prin trimiterea scrisorii de punere în

57 — A se vedea hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia (C-287/03, Rec., p. I-3761, punctul 14), și hotărârea din 8 decembrie 2005, Comisia/Luxemburg (C-33/04, Rec., p. I-10629, punctul 76). În termeni similari, a se vedea hotărârea din 21 ianuarie 1999, Comisia/Belgia (C-207/97, Rec., p. I-275, punctul 25).

întârziere, Comisia dispune de toate informațiile necesare pentru a aprecia comportamentul statului membru în cauză. Decizia de a trimite o scrisoare de punere în întârziere statului membru în cauză presupune că acest comportament a fost calificat de către Comisie ca reprezentând o neîndeplinire a obligațiilor și că aceasta consideră oportun, în scopul de a obține încetarea neîndeplinirii, să recurgă la instrumentul prevăzut la articolul 226 CE. Criteriile pe baza cărora se apreciază caracterul rezonabil al termenului în care sunt adoptate diversele acte din care se compune procedura, până la decizia de a sesiza Curtea, dacă este cazul, trebuie, în consecință, să fie mai stricte.

88. Odată stabilită obligația Comisiei de a respecta și în cadrul procedurilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor un termen rezonabil, înțeles atât drept limită în exercitarea tardivă a puterilor de care dispune Comisia în acest domeniu, cât și drept criteriu de apreciere a legalității duratei procedurii, este necesar să ne punem problema consecințelor care decurg dintr-o eventuală încălcare a acestei obligații.

c) Cu privire la consecințele nerespectării unui termen rezonabil în cadrul procedurilor prevăzute la articolul 226 CE

89. Având în vedere că articolul 226 CE prevede un instrument direct în vederea constatării judiciare a unei încălcări actuale a dreptului comunitar, apreciem că trebuie exclus, în principiu, ca întârzierea nejustificată a Comisiei în inițierea procedurii, începând din momentul în care a avut cunoștință de presupusa neîndeplinire, sau durata excesivă a acestei proceduri, odată ce a fost inițiată, să poată avea ca efect decăderea din drepturi a Comisiei de a sesiza Curtea în scopul acestei constatări [58].

90. Totuși, un astfel de efect nu poate fi *a priori* exclus atunci când intervenția tardivă a Comisiei sau durata excesivă a procedurii au adus atingere în mod iremediabil exercitării dreptului la apărare al statului membru interesat. Această concluzie pare să decurgă în mod logic din constatarea unei posibile interferențe între termenele de intervenție a Comisiei și exercitarea dreptului la apărare și din jurisprudență, care, bazându-se pe această constatare, acceptă inadmisibilitatea acțiunii prevăzute la articolul 226 CE în cazul în care durata excesivă a procedurii a adus atingere exercitării dreptului la apărare al statului membru pârât [59]. Atunci când inițierea unei noi proceduri nu permite remedierea acestui viciu, Comisia decade de fapt din dreptul de a sesiza Curtea pentru a obține constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

58 — Am putea ajunge la o concluzie diferită în ceea ce privește procedura prevăzută la articolul 228 CE.

59 — A se vedea punctul 83 de mai sus.

91. Excluderea, în principiu, a unui efect extinctiv asupra competențelor Comisiei din cauza intervenției tardive a acesteia sau din cauza duratei excesive a procedurii se justifică *a fortiori* dacă se consideră că procedura contencioasă prevăzută la articolul 226 CE constă într-o acțiune în simplă constatare.

92. Trebuie totuși să amintim că, deși Curtea nu are competența, în cadrul acestei acțiuni, să ordone statului membru care își încalcă obligațiile să pună capăt încălcării, acest stat este totuși obligat să dea curs hotărârii Curții, luând toate măsurile necesare în vederea încetării neîndeplinirii obligațiilor și restabilirii unei situații conforme cu normele de drept comunitar încălcate.

93. Or, nu s-ar putea exclude faptul că, în cazuri particulare, trecerea timpului, la care se adaugă inerția Comisiei, poate avea ca efect limitarea posibilității acesteia de a obține din partea statului membru interesat adoptarea măsurilor necesare în vederea încetării neîndeplinirii obligațiilor, lăsând, în principiu, intact dreptul de a sesiza Curtea în scopul obținerii constatării acestei neîndepliniri.

94. O astfel de ipoteză s-a prezentat în cauza Comisia/Irlanda [60]. Comisia inițiase împotriva Irlandei două acțiuni distincte în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, având ca obiect, pe de o parte, încălcarea prevederilor celei de a șasea directive în domeniul taxei pe valoarea adăugată, din cauza omisiunii de a aplica această taxă sumelor percepute pentru folosirea podurilor și a străzilor, și, pe de altă parte, încălcarea obligațiilor ce decurg din reglementările privind sistemul de resurse proprii ale Comunității, din cauza omisiunii de a pune la dispoziția Comisiei, cu titlu de resurse proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată, cuantumul corespunzător taxei care ar fi trebuit încasată cu privire la sumele menționate mai sus, majorate cu penalități de întârziere.

95. După ce a constatat că lipsa impozitării sumelor în cauză constituie o încălcare a prevederilor în domeniul taxei pe valoarea adăugată, Curtea a ridicat problema consecințelor inacțiunii prelungite a Comisiei (mai mult de șapte ani între notificarea avizului motivat și introducerea acțiunii) asupra întinderii obligației Irlandei de a plăti *a posteriori* sumele datorate în temeiul reglementării privind resursele proprii ale Comunității. La punctul 71 din hotărâre, Curtea a afirmat că, „deși nici în a șasea directivă [...], nici în reglementarea privind resursele proprii ale Comunității nu este prevăzut un termen de prescripție referitor la recuperarea TVA-ului, cerința fundamentală privind securitatea juridică poate totuși să împiedice Comisia, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor care are ca scop plata *a posteriori* a resurselor proprii, să întârzie în mod nedeterminat decizia de a iniția faza contencioasă a acesteia". Aplicând, prin analogie, articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul (CEE, Euratom) nr. 1553/89 privind regimul unitar

60 — Hotărârea din 12 septembrie 2000 (C-358/97, Rec., p. I-6301).

definitiv de colectare a resurselor proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată (JO L 155, p. 9, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 80), care excludea posibilitatea de a rectifica dincolo de patru exerciții bugetare rapoartele transmise de către statele membre care indică cuantumul resurselor proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată, Curtea a exclus dreptul Comisiei de a pretinde vărsarea *a posteriori* a sumelor datorate de Irlanda pentru exercițiile bugetare anterioare anului 1994.

96. Dacă eventuala nerespectare a unui termen rezonabil nu poate, în principiu, să aibă ca efect lipsirea Comisiei de posibilitatea de a acționa pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru și de a sesiza în acest scop Curtea, aceasta din urmă a afirmat [61], în ceea ce privește în special durata procedurii precontencioase, că un caracter excesiv al acestei durate constituie un viciu de procedură care poate să aibă drept consecință inadmisibilitatea acțiunii [62]. Totuși, Curtea nu a admis această posibilitate decât în cazul în care durata excesivă a procedurii a adus atingere dreptului la apărare al statului membru pârât.

97. Or, este legitim să ne întrebăm dacă, indiferent de eventuala încălcare a dreptului la apărare al statului membru interesat, inadmisibilitatea acțiunii nu ar trebui acceptată, în cazuri specifice, atunci când Comisia, după expirarea termenului acordat statului membru pentru a se conforma avizului motivat, nu sesizează Curtea într-un termen rezonabil, care trebuie apreciat ținându-se cont de totalitatea împrejurărilor cauzei în speță și de justificările Comisiei, precum și de marja largă de apreciere de care se bucură Comisia în exercitarea competențelor care îi sunt conferite în temeiul articolelor 211 CE și 226 CE.

98. Cu toate că această soluție poate să pară un exces de formalism, aceasta ar răspunde cerinței de a se da utilitate unei eventuale hotărâri care ar constata o neîndeplinire a obligațiilor, evitându-se ca instanța comunitară, care, conform unei jurisprudențe constante, este obligată să analizeze situația existentă la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat [63], să hotărască cu privire la un context de drept și de fapt care, schimbându-se în decursul timpului, nu mai este actual.

99. În această privință, trebuie amintit că obiectivul procedurii precontencioase constă nu doar în a da statului membru vizat ocazia de a se apăra răspunzând motivelor formulate împotriva sa de către Comisie, ci și, după cum a afirmat în mai multe rânduri Curtea,

61 — A se vedea punctul 83 de mai sus.

62 — Lăsând, așadar, intactă posibilitatea de a reintroduce o nouă acțiune în cazul în care acest viciu ar putea fi remediat.

63 — După cum se știe, conform unei jurisprudențe constante, atunci când se pronunță în cadrul unei acțiuni introduse în temeiul articolului 226 CE, Curtea nu poate lua în considerare evoluțiile intervenite între avizul motivat și introducerea acțiunii, ci trebuie să se limiteze la analiza situației astfel cum se prezenta la împlinirea termenului stabilit în avizul motivat.

în a delimita obiectul viitorului litigiu în fața instanței comunitare. Regularitatea procedurii precontencioase constituie, prin urmare, pentru a folosi chiar cuvintele Curții, „o garanție esențială prevăzută de tratat nu doar pentru protejarea drepturilor statului membru în cauză, ci și pentru a garanta că eventuala procedură contencioasă va avea ca obiect un litigiu clar definit" [64].

100. Atunci când, în timpul scurs între expirarea termenului stabilit în avizul motivat și introducerea acțiunii, contextul de drept și de fapt al litigiului, astfel cum a fost definit în avizul motivat, a suferit anumite modificări, făcând inutilă, în esență, o hotărâre a Curții care nu ar ține seama de aceste modificări, putem să ne întrebăm dacă aceasta din urmă, luând act de modificarea împrejurărilor și de o eventuală inerție nejustificată a Comisiei care s-a prelungit dincolo de un termen rezonabil, nu ar putea respinge acțiunea ca fiind inadmisibilă.

101. În acest caz, Comisia ar trebui să emită un nou aviz motivat, ceea ce i-ar permite să sesizeze din nou Curtea. Această obligație poate să pară adecvată obiectivului de a garanta corecta inițiere a fazei jurisdicționale a procedurii prevăzute la articolul 226 CE și de a asigura actualitatea și utilitatea unei eventuale hotărâri a Curții care constată neîndeplinirea obligațiilor.

102. În această privință, semnalăm faptul că deja Curtea s-a arătat favorabilă soluției propuse. În hotărârea pronunțată în cauza C-177/03, citată la nota 64 de mai sus, Comisia se îndreptase împotriva Franței în cadrul unei acțiuni introduse în temeiul articolului 226 CE după doi ani și șase luni de la expirarea termenului stabilit în avizul motivat. În această perioadă, Franța adoptase un anumit număr de „măsuri semnificative în domeniul respectiv" [65]. Dezbaterea între părți în fața Curții s-a concentrat, în esență, asupra întinderii acestor măsuri și asupra caracterului lor adecvat pentru a pune în aplicare directiva a cărei transpunere insuficientă fusese reproșată guvernului francez. După ce a precizat că, potrivit unei jurisprudențe constante, această discuție, în mod evident, nu putea fi luată în considerare în cadrul procedurii jurisdicționale, Curtea a arătat că „atunci când prevederile naționale pertinente s-au modificat în mod substanțial între momentul expirării termenului stabilit pentru respectarea avizului motivat și introducerea acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, această evoluție poate priva hotărârea care urmează să fie pronunțată de către Curte de o parte importantă a utilității sale. Într-o astfel de situație, ar fi preferabil

64 — A se vedea ordonanța din 11 iulie 1995, Comisia/Spania (C-266/94, Rec., p. I-1975, punctul 17), hotărârea din 10 aprilie 2003, Comisia/Portugalia (C-392/99, Rec., p. I-3373, punctul 133), și hotărârea din 9 decembrie 2004, Comisia/Franța (C-177/03, Rec., p. I-1167, punctul 20).

65 — Punctul 18 din hotărâre.

cazul în care Comisia nu ar introduce o acțiune, ci ar emite un nou aviz motivat care să precizeze motivele pe care intenționează să le rețină având în vedere împrejurările modificate" [66]. Curtea a reținut totuși că împrejurările în speță nu erau de natură să justifice respingerea acțiunii ca inadmisibilă [67].

103. De altfel, trebuie arătat că obligația de a sesiza Curtea într-un termen rezonabil de la data expirării termenului acordat statului membru pentru a se conforma avizului motivat, sub sancțiunea inadmisibilității acțiunii, obligație care ar reveni Comisiei atunci când consideră oportun să inițieze faza jurisdicțională a procedurii, nu ar aduce atingere în niciun fel substanței puterii discreționare de care dispune Comisia în temeiul articolului 226 CE, ci ar constitui doar o condiție pentru o exercitare corectă a acestei puteri.

104. În astfel de cazuri, Comisia ar fi obligată, dacă apreciază oportun, să inițieze o nouă procedură sau cel puțin să emită un nou aviz motivat. În momentul în care va decide dacă trebuie reinițiată procedura precontencioasă, Comisia va trebui să aprecieze din nou oportunitatea de a acționa și, eventual, să reformuleze motivele invocate anterior împotriva statului membru interesat, în scopul de a ține seama de împrejurările modificate.

66 — Punctul 21 din hotărâre.

67 — Punctul 22 din hotărâre.

105. Să examinăm acum motivele invocate în prezenta cauză de către guvernul olandez.

d) Cu privire la motivul referitor la o acțiune pretins tardivă a Comisiei

106. În ceea ce privește, în primul rând, motivul referitor la caracterul tardiv al acțiunii Comisiei, din cele prezentate mai sus rezultă că, și atunci când respectivul motiv ar fi întemeiat, constatarea acestui aspect nu ar putea, în împrejurările cazului în speță, să aducă atingere competenței Comisiei de a sesiza Curtea în scopul de a obține constatarea neîndeplinirii obligațiilor imputate, după cum susține în mod contrar guvernul olandez.

107. În speță, faptul de a lipsi Comisia de posibilitatea de a acționa în vederea obținerii unei constatări a presupusei neîndepliniri de către Regatul Țărilor de Jos a obligațiilor care îi revin în virtutea repartizării competențelor între Comunitate și statele membre în ceea ce privește încheierea și punerea în aplicare a acordurilor internaționale în materie de

transport aerian, astfel cum a fost definită de Curte în hotărârile din 5 noiembrie 2002, ar permite doar Regatului Țărilor de Jos să mențină în vigoare angajamente internaționale, încălcând această repartizare și conferindu-i acestui stat membru în mod nejustificat o situație privilegiată în raport cu alte state membre, în detrimentul aplicării uniforme a principiilor stabilite de către Curte în hotărârile citate anterior.

108. După cum am arătat deja, un efect extinctiv asupra competențelor Comisiei ar putea exista în cazul în care s-ar constata că întârzierea, ipotetic nejustificată, cu care Comisia a inițiat procedura în temeiul articolului 226 CE a adus atingere în mod iremediabil dreptului la apărare al statului membru pârât în cadrul acestei proceduri. Totuși, în speță, Regatul Țărilor de Jos nu a invocat în mod expres încălcarea dreptului la apărare și, chiar presupunând că acest motiv se poate deduce din argumentele dezvoltate de acest stat, nu a fost adusă dovada unei astfel de încălcări.

109. În ceea ce privește aspectul dacă eventuala constatare a unei întârzieri nejustificate imputabile Comisiei în inițierea procedurii prevăzute la articolul 226 CE ar putea, în cazul în care acțiunea ar fi admisă, să aducă atingere întinderii obligației care ar rezulta pentru Regatul Țărilor de Jos din necesitatea de a se conforma hotărârii Curții care constată neîndeplinirea obligațiilor [68], trebuie arătat mai întâi că această obligație ar consta în înlăturarea, în viitor, a angajamentelor internaționale contestate. Or, având în vedere natura acestei obligații, nu s-ar putea considera că timpul scurs a avut ca efect modificarea întinderii acesteia.

110. Regatul Țărilor de Jos mai arată că, dată fiind competența externă a Comunității în materie de transport aerian care a fost recunoscută de Curte în hotărârile din 5 noiembrie 2002 și având în vedere evoluțiile legislative intervenite în urma acestor hotărâri, acesta nu ar mai fi autorizat să inițieze negocieri cu Statele Unite ale Americii în scopul de a modifica clauzele acordului contestat pe care Curtea le-ar putea considera ilegale. În opinia acestui stat membru, rezultă că întârzierea cu care Comisia ar fi acționat în privința sa l-ar pune în imposibilitatea de a se conforma unei eventuale hotărâri de admitere a acțiunii.

111. Apreciem că acest argument nu poate fi reținut. Într-adevăr, astfel cum a subliniat Comisia, acordul contestat prevede posibilitatea pentru părți de a declanșa un mecanism de denunțare a acordului. În consecință, Regatul Țărilor de Jos dispune, contrar susținerilor sale, de un instrument juridic

68 — A se vedea punctul de vedere exprimat cu privire la hotărârea Comisia/Irlanda, citată la punctul 94 de mai sus.

care i-ar permite, dacă este cazul, să se conformeze unei hotărâri a Curții care i-ar fi defavorabilă.

112. Referitor la argumentul Regatului Țărilor de Jos, susținut în această privință de guvernul francez în calitate de intervenient, conform căruia denunțarea acordului contestat ar crea, în relațiile cu Statele Unite în materie de transport aerian, un vid juridic care ar aduce prejudicii operatorilor naționali interesați, este suficient să arătăm că, în urma hotărârilor Curții din 5 noiembrie 2002, operatorii de transport aerian din statele membre împotriva cărora Comisia a acționat cu nouă ani înainte sunt și ei expuși acelorași consecințe negative. Sub acest aspect, apreciem că scurgerea timpului a acționat mai degrabă în favoarea operatorilor olandezi de transport aerian decât în detrimentul lor.

113. Mai trebuie arătat, cu titlu accesoriu, că argumentele dezvoltate în această privință atât de Regatul Țărilor de Jos, cât și de guvernul francez au ca scop, în definitiv, să ridice problema, care este crucială din punctul de vedere al intereselor operatorilor de transport comunitari vizați, a măsurilor pe care trebuie să le ia statele membre care s-au făcut răspunzătoare de încălcările dreptului comunitar constatate de Curte în hotărârile din 5 noiembrie 2002, precum și Regatul Țărilor de Jos, în cazul în care ar cădea în pretenții în această cauză, pentru a pune în aplicare principiile stabilite în aceste hotărâri. În această privință, este ușor de înțeles că soluția propusă de Comisie în scrisorile menționate mai sus din 25 noiembrie 2002, din 30 iulie 2004 și din 10 martie 2005, care indică denunțarea acordurilor care conțin clauze ilegale ca fiind singura cale de urmat – o renegociere a acestor clauze la nivel național trebuind să fie exclusă pe motivul competenței externe exclusive a Comunității –, este respinsă unanim de statele membre interesate. Într-adevăr, vidul juridic pe care l-ar produce aplicarea unei astfel de soluții și care, contrar celor susținute de Comisie, nu ar putea fi acoperit în mod realist, fie și provizoriu, prin aplicarea principiului curtoaziei riscă să aibă repercusiuni economice importante pentru operatorii de transport comunitari interesați, atât prin pierderea drepturilor de trafic pe rutele de plecare din și cu destinația în Statele Unite ale Americii sau prin incertitudinea cu privire la menținerea în timp a acestor drepturi, cât și în măsura în care acest vid, după cum subliniază guvernul olandez și cel francez, ar pune în pericol alianțele care există între companiile comunitare și americane (alianțele KLM/NorthWest și Skyteam).

114. Având în vedere cele de mai sus, după cum s-a observat deja [69], atunci când se pronunță cu privire la o acțiune în temeiul articolului 226 CE, nu este de competența Curții să definească modalitățile prin care

69 — A se vedea punctul 92 de mai sus.

statul membru interesat trebuie să se conformeze hotărârii care constată încălcarea [70], deşi Curtea poate preciza întinderea acestei obligaţii [71]. Rezultă că, în speţă [72], având în vedere că statul membru pârât, în cazul în care s-ar admite acţiunea, nu s-ar afla în imposibilitatea materială sau juridică de a se conforma hotărârii Curţii, acest stat şi Comisia au obligaţia, în virtutea principiului cooperării loiale şi reciproce care guvernează raporturile între instituţiile comunitare şi statele membre, să depună eforturile necesare pentru a găsi o soluţie la problemele pe care le-ar ridica executarea unei eventuale hotărâri de admitere a prezentei acţiuni [73].

e) Cu privire la motivul referitor la durata pretins excesivă a procedurii în constatarea neîndeplinirii obligaţiilor

115. În ceea ce priveşte durata procedurii, Regatul Ţărilor de Jos invocă o întârziere imputabilă Comisiei doar în ceea ce priveşte timpul scurs între adoptarea avizului motivat şi introducerea acţiunii.

116. Întrucât avizul motivat a fost emis în luna octombrie 2000, iar acţiunea a fost introdusă în luna decembrie 2004, perioada care trebuie luată în considerare în scopul prezentei analize este de aproximativ patru ani.

117. După cum rezultă din jurisprudenţă, caracterul rezonabil al duratei procedurii administrative trebuie apreciat în funcţie de împrejurările proprii fiecărei cauze şi în special de contextul acesteia, de diferitele etape procedurale pe care le-a urmat Comisia, de conduita părţilor în cursul procedurii, de complexitatea cauzei, precum şi de interesele părţilor în cauză [74].

118. În speţă, nu credem că i se poate reproşa Comisiei că a aşteptat hotărârea Curţii cu privire la acţiunile introduse în 1998, care aveau, în esenţă, acelaşi obiect ca şi acţiunea introdusă în prezenta cauză.

70 — Eventualele divergenţe de opinie între Comisie şi statul membru interesat cu privire la măsurile necesare în vederea unei transpuneri corecte a hotărârii Curţii vor putea fi eventual luate în considerare în cadrul unei acţiuni în temeiul articolului 228 CE.

71 — A se vedea hotărârea Comisia/Irlanda, citată la punctul 94 de mai sus.

72 — Prezenta cauză se deosebeşte de cele care au făcut obiectul hotărârilor Curţii din 14 septembrie 1999, Comisia/Belgia (C-170/98, Rec., p. I-5493), şi din 4 iulie 2000, Comisia/Portugalia (C-62/98, Rec., p. I-5171), în care Comisia reţinea, în cererile sale introductive, lipsa denunţării acordului în chestiune, sesizând, aşadar, Curtea cu problema existenţei unei obligaţii în acest sens în sarcina statelor membre pârâte.

73 — În situaţia în care Curtea ar decide să adopte o poziţie cu privire la acest aspect, ni se pare totuşi rezonabil să considerăm că atunci când, ca şi în speţă dacă acţiunea ar fi admisă, incompatibilitatea cu dispoziţiile dreptului comunitar nu priveşte decât anumite clauze ale unui acord internaţional, denunţarea acestui acord nu trebuie considerată indispensabilă decât dacă nu este posibil să se ajungă la eliminarea sau la modificarea clauzelor respective. În speţă, Comisia ar trebui, prin urmare, să autorizeze statul membru pârât să renegocieze clauzele contestate în scopul de a le face compatibile cu dispoziţiile comunitare pertinente şi doar atunci când un astfel de rezultat nu ar fi posibil ar putea fi solicitată denunţarea întregului acord.

74 — A se vedea hotărârea SCK şi FNK/Comisia, citată la punctul 58 de mai sus, punctul 57, şi, prin analogie, cu privire la durata procedurii jurisdicţionale, hotărârea din 17 decembrie 1998, Baustahlgewebe/Comisia (C-185/95 P, Rec., p. I-8417, punctul 29).

119. Totuși, Comisia a mai așteptat încă doi ani după pronunțarea hotărârilor din 5 noiembrie 2002 înainte de a introduce acțiunea în cauză. Trebuie, prin urmare, apreciat dacă acest termen poate fi calificat ca fiind excesiv, având în vedere toate împrejurările pertinente ale cazului de față.

120. În această privință, trebuie să constatăm mai întâi că acțiunile introduse de Comisie în 1998, al căror rezultat era departe de a fi sigur, după cum o dovedește, de altfel, și faptul că nu au fost decât parțial admise de Curte, au ridicat pentru prima dată problema repartizării competențelor externe între Comunitate și statele membre în materie de transport aerian. Pe de altă parte, după cum am arătat deja mai sus, hotărârile din 5 noiembrie 2002 ridicau delicata problemă a măsurilor care trebuie luate pentru a acoperi eventualul vid juridic pe care l-ar fi creat înlăturarea angajamentelor internaționale încheiate de statele membre interesate cu încălcarea competenței externe exclusive a Comunității.

121. Astfel, în urma pronunțării hotărârilor menționate, a început o dezbatere în cadrul Consiliului cu privire la modalitățile de asigurare a unei corecte aplicări a principiilor stabilite de Curte, dezbatere care, după cum s-a arătat deja, a dus la adoptarea, în cursul reuniunii Consiliului din 5 și 6 iunie 2003, a unui pachet de reglementări care vizează, printre altele, să acorde Comisiei un mandat pentru a negocia cu Statele Unite ale Americii un acord internațional în materie de transport aerian.

122. Mai trebuie să amintim că, la două săptămâni după pronunțarea hotărârilor din 5 noiembrie 2002, Comisia a adoptat comunicarea din 19 noiembrie 2002 menționată mai sus, în care lua poziție cu privire la consecințele care rezultă din aceste hotărâri pentru acordurile pe care acestea nu le vizau în mod direct și că, la 25 noiembrie 2002, Comisia a trimis Regatului Țărilor de Jos o scrisoare în care invita acest stat membru să denunțe acordul contestat.

123. În aceste împrejurări, apreciem că nu i se poate reproșa Comisiei faptul că, înainte de a introduce acțiunea care face obiectul prezentei cauze, a așteptat sfârșitul dezbaterii politice care a luat naștere în urma pronunțării hotărârilor din 5 noiembrie 2002 și nici faptul că a acordat Regatului Țărilor de Jos timpul necesar pentru a se conforma acestor hotărâri, în special dacă avem în vedere că, în opinia Comisiei, aceasta ar fi implicat în mod necesar denunțarea angajamentelor încheiate de acest stat membru cu Statele Unite ale Americii, măsură care, după cum a subliniat, de altfel, însuși guvernul olandez, ar fi avut repercusiuni considerabile asupra relațiilor dintre cele două țări în sectorul transportului aerian și mai ales asupra intereselor operatorilor de transport olandezi.

124. Din cele arătate mai sus rezultă că nu se poate imputa Comisiei faptul că a acționat în afara unui termen rezonabil ca urmare a faptului că a așteptat patru ani după adoptarea avizului motivat înainte de a introduce acțiunea care face obiectul prezentei cauze.

125. În opinia noastră, motivul invocat în acest sens de către Regatul Țărilor de Jos trebuie, prin urmare, respins ca nefondat.

3. Concluzii cu privire la admisibilitate

126. În lumina celor arătate mai sus, apreciem că excepția de inadmisibilitate a acțiunii pe care a ridicat-o guvernul olandez trebuie respinsă și că acțiunea trebuie declarată admisibilă.

B — *Cu privire la fond*

1. Cu privire la încălcarea competenței externe exclusive a Comunității

127. După cum s-a arătat la punctul 25 de mai sus, în hotărârile din 5 noiembrie 2002, Curtea a apreciat că, în temeiul articolului 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2409/92 și al articolelor 1 și 7 din Regulamentul nr. 2299/89, Comunitatea a dobândit competența exclusivă de a încheia cu țări terțe angajamente internaționale privind, pe de o parte, exercitarea libertății de stabilire a tarifelor pe rutele intracomunitare de către operatorii de transport necomunitari și, pe de altă parte, SIR-urile propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul Comunității.

128. În opinia Curții, de la intrarea în vigoare a acestor acte, statele membre nu mai puteau încheia sau menține în vigoare astfel de angajamente internaționale, în pofida renegocierii acordurilor contestate.

129. În speță, Comisia solicită Curții să constate că angajamentele internaționale asumate de Regatul Țărilor de Jos față de Statele Unite cu privire la tarifele practicate de către operatorii de transport americani pe rutele intracomunitare, precum și SIR-urile

propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul acestui stat membru au fost încheiate cu încălcarea competenței externe exclusive a Comunității.

130. Așadar, este necesar să analizăm dacă, prin schimbul de note din 1992 cu Statele Unite ale Americii, Regatul Țărilor de Jos a încălcat competența exclusivă a Comunității în domeniul libertății de stabilire a tarifelor pe rutele intracomunitare de către operatorii de transport aerian din țări terțe și al SIR-urilor propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul comunitar, libertate recunoscută prin hotărârile Curții din 5 noiembrie 2002.

a) Cu privire la problema existenței unui nou acord

131. Comisia susține că amendamentele care au fost aduse textului acordului din 1957 prin schimbul de note din 1992 au modificat radical natura acestuia, transformându-l într-un acord de tip „cer deschis". Cu alte cuvinte, în opinia Comisiei, schimbul de note din 1992 ar fi dat naștere unui nou acord, care îl înlocuiește pe cel din 1957.

132. În replică, guvernul olandez arată că, încă înainte de modificările introduse prin schimbul de note din 1992, acordul din 1957 conținea mai multe dintre elementele esențiale ale unui acord de tip „cer deschis" și că modificările din 1992 constituiau ultima etapă a procesului de liberalizare a transportului aerian între cele două țări, care fusese deja inițiat prin modificările aduse acordului din 1957 în 1978 și în 1991. În particular, schimbul de note din 1992 avea ca scop să asigure operatorilor de transport olandezi accesul deplin pe piața americană, înlăturând astfel dezechilibrul care fusese creat în favoarea operatorilor de transport americani prin precedentele amendamente aduse acordului din 1957. Acest acord ar fi încă în vigoare și ar intra sub incidența articolului 307 primul paragraf CE, conform căruia „dispozițiile [...] tratatului nu aduc atingere drepturilor și obligațiilor care rezultă din convențiile încheiate până la 1 ianuarie 1958 sau, pentru statele aderente, înainte de data aderării acestora, între unul sau mai multe state membre pe de o parte și unul sau mai multe state terțe pe de altă parte".

133. În pofida puținelor indicații furnizate în această privință de către părți, ni se pare că din dosar rezultă suficient de clar că prevederile referitoare la SIR au fost introduse în 1991[75] și nu au fost modificate ulterior prin schimbul de note din 1992.

75 — A se vedea anexa C la Memorandum of Consultations din 15 noiembrie 1991, care figurează în anexa la acțiune.

134. De asemenea, prevederile în materie tarifară, care consacră libertatea de stabilire a tarifelor de către operatorii de transport ai celor două părți contractante și instituie un sistem de dublă dezaprobare, au fost negociate în 1991 [76], în timp ce în schimbul de note din 1992 nu apare nicio mențiune în această privință.

135. De altfel, la punctul 29 din acțiune, Comisia însăși recunoaște că negocierile din 1992, deși au modificat radical acordul din 1957, astfel cum fusese amendat anterior, au lăsat neschimbate prevederile în materie de stabilire a tarifelor și pe cele referitoare la SIR [77].

136. În aceste împrejurări – dat fiind că nu ni se pare posibil să împărtășim teza Comisiei conform căreia modificările aduse acordului din 1957 prin negocierile care s-au derulat în 1992 ar fi dat naștere unui nou acord, deoarece această idee este în opoziție cu voința exprimată de părțile contractante, din care rezultă că acestea nu au înțeles să înlocuiască acordul anterior, ci doar să modifice anumite prevederi ale acestuia, fie ele importante –, am putea să ne întrebăm dacă, dincolo de argumentul bazat pe articolul 307 CE, invocat în apărare, există în mod concret o încălcare a competenței exclusive a Comunității, după cum pretinde Comisia în prezenta cauză, în ceea ce privește clauzele în materie de stabilire a tarifelor, în condițiile în care această competență, care se bazează pe prevederile Regulamentului nr. 2409/92, este ulterioară inserării acestor clauze în acordurile contestate, inserare ce datează din 1991, după cum am arătat mai sus.

137. Cu toate acestea, nu considerăm că se impune aprofundarea acestui punct, dat fiind că abordarea Curții în hotărârile din 5 noiembrie 2002 permite evitarea obstacolului constituit de faptul că unele dintre angajamentele internaționale contestate au fost asumate la o dată anterioară apariției competenței externe a Comunității care se prezumă a fi încălcată.

138. În această privință, trebuie amintit că, în cauzele menționate mai sus, Curtea a apreciat că analiza caracterului întemeiat cu privire la fondul cererii principale a Comisiei nu necesită luarea unei poziții cu privire la aspectul, dezbătut de părți, dacă modificările ar fi avut ca efect transformarea acordurilor preexistente în noi acorduri.

76 — A se vedea anexa D la Memorandum of Consultations din 15 noiembrie 1991.

77 — Din acest punct de vedere, prezenta speță este asemănătoare, sub multe aspecte, celei analizate de Curte în cauza Comisia/Belgia (C-471/98), citată anterior. Și în acest caz, acordul inițial din 1946 dintre Regatul Belgiei și Statele Unite ale Americii fusese modificat de mai multe ori pentru a pune în aplicare o liberalizare progresivă a traficului aerian între cele două țări. În această perspectivă, un nou acord fusese încheiat în 1980. În special, pentru ceea ce ne interesează în cazul de față, prevederile în domeniul libertății de stabilire a tarifelor pe rutele intracomunitare de către operatorii de transport americani și în domeniul SIR-urilor fuseseră introduse înaintea acordurilor din 1994 contestate de către Comisie. A se vedea punctele 23-27 din hotărârea pronunțată în cauza C-471/98.

139. Într-adevăr, în opinia Curții, modificările contestate au avut ca efect liberalizarea totală a transportului aerian între Statele Unite ale Americii și statele membre interesate, asigurând liberul acces la toate rutele existente între punctele situate în cele două state, fără limitări de capacitate și de frecvență, fără restricții în ceea ce privește punctele intermediare și punctele situate dincoace sau dincolo („behind, between and beyond rights") și cu toate combinațiile de aparate dorite („change of gauge").

140. Rezultă, așadar, că modificările contestate au creat cadrul unei cooperări mai strânse între Statele Unite ale Americii și statele membre vizate, din care au decurs noi și importante obligații internaționale pentru acestea din urmă.

141. De asemenea, Curtea a considerat că aceste modificări au dovedit existența unei renegocieri a acordurilor preexistente în ansamblul lor. În opinia Curții, rezulta că, deși anumite prevederi ale acestor acorduri nu au fost modificate din punct de vedere formal sau nu au suferit decât modificări marginale de redactare, obligațiile care decurgeau din aceste prevederi trebuiau totuși considerate ca fiind confirmate cu ocazia acestei renegocieri. Evocând hotărârile din 4 iulie 2000, Comisia/Portugalia [78], Curtea a precizat că, „în asemenea împrejurări, statelor membre le este interzis nu doar să își asume noi angajamente internaționale, ci și să mențină în vigoare astfel de angajamente dacă acestea încalcă dreptul comunitar" [79].

142. În sfârșit, Curtea a apreciat că modificările contestate, aduse acordurilor preexistente considerate în ansamblul lor, ar aduce atingere întinderii prevederilor care nu au fost modificate în mod formal sau care au fost modificate doar într-o măsură limitată.

143. Curtea a concluzionat că toate acordurile internaționale contestate în cererea principală introdusă de Comisie trebuiau analizate în lumina prevederilor de drept comunitar pe care Comisia le-a invocat în sprijinul acestei cereri [80].

144. Nu credem că prezentul dosar conține elemente care să nu ne permită să urmăm abordarea pe care am descris-o mai sus, întrucât elementele menționate la punctul

78 — C-62/98, Rec., p. I-5171, și C-84/98, Rec., p. I-5215.

79 — Hotărârea Comisia/Belgia, C-471/98, citată anterior, punctul 50.

80 — A se vedea hotărârea Comisia/Belgia, C-471/98, citată anterior, punctele 44-53.

139 de mai sus se regăsesc și în prezenta cauză.

145. În sfârșit, trebuie arătat că această abordare face inaplicabil argumentul guvernului olandez bazat pe articolul 307 primul paragraf CE [81].

b) Cu privire la împrejurarea că schimbul de note din 1992 a precedat intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 2409/92

146. Față de situațiile analizate de Curte în cauzele care se află la originea hotărârilor din 5 noiembrie 2002, în prezenta cauză se ridică o problemă nouă și diferită.

147. Într-adevăr, atât negocierile între Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii, care s-au desfășurat la Washington între 1 și 4 septembrie 1992, cât și schimbul de note din 14 octombrie 1992, care a oficializat rezultatele acestor negocieri, au avut loc înainte de intrarea în vigoare, la 1 ianuarie 1993, a Regulamentului nr. 2409/92, dar ulterior adoptării acestuia, la 23 iulie 1992.

148. Bazându-se pe aceste date, guvernul olandez, susținut de guvernul francez intervenient în cauză, consideră că nu i se poate imputa nicio încălcare a competenței externe a Comunității, în măsura în care această competență nu există decât de la data intrării în vigoare a reglementării comunitare interne care, în speță, ar fi ulterioară datei la care au fost asumate angajamentele internaționale contestate.

149. Comisia face trimitere, în replică, la hotărârea Inter-Environnement-Wallonie, menționată la punctul 50 de mai sus, în care Curtea a precizat că, dacă statele membre nu sunt obligate să adopte măsurile prevăzute de o directivă comunitară înainte de expirarea termenului de transpunere, de la articolul 10 al doilea paragraf CE coroborat cu articolul 249 al treilea paragraf CE rezultă că, în acest termen, acestea trebuie să se abțină să adopte dispoziții de natură a compromite serios rezultatul prevăzut de această directivă [82]. În opinia Comisiei, principiul enunțat de Curte în hotărârea

81 — În această privință, trebuie să se observe, de altfel, că protecția acordată de articolul 307 primul paragraf CE acordurilor internaționale încheiate de statele membre înainte de intrarea în vigoare a tratatului nu se extinde asupra modificărilor acestor acorduri încheiate ulterior intrării în vigoare a tratatului. A se vedea în acest sens hotărârea Comisia/Germania, C-476/98, citată anterior, punctul 69.

82 — Punctul 45 din hotărâre.

Inter-Environnement-Wallonie este aplicabil *mutatis mutandis* în cazul de față, în care acordul contestat a fost negociat și încheiat ulterior adoptării Regulamentului nr. 2409/92 și în termenul prevăzut pentru intrarea în vigoare a acestui regulament.

150. Apreciem că în speță nu este necesar să ne pronunțăm cu privire la temeinicia argumentelor invocate de către Comisie și, în consecință, nici cu privire la admisibilitatea acestora, care este contestată atât de către guvernul pârât, cât și de către guvernul intervenient. În scopul soluționării prezentei cauze, nu ni se pare util nici să analizăm, în general, dacă un stat membru poate, fără să încalce principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 10 CE, să încheie acorduri internaționale cu încălcarea unei competențe externe exclusive a Comunității, dobândite prin adoptarea unei reglementări interne comune, deși această reglementare, neintrând încă în vigoare, nu obligă în mod formal statele membre.

151. Într-adevăr, în memoriul său în replică, Comisia, fără să fie contrazisă de către guvernul olandez asupra acestui punct, observă că schimbul de note din 14 octombrie 1992 a fost ratificat de către Parlamentul olandez la 26 aprilie 1993, adică ulterior intrării în vigoare, la 1 ianuarie 1993, a Regulamentului nr. 2409/92.

152. Guvernul olandez răspunde, la rândul său, că data ratificării schimbului de note este irelevantă în speță, întrucât acest schimb de note era deja aplicat începând din 14 octombrie 1992.

153. Trebuie amintit că, atunci când un acord internațional, chiar încheiat în formă simplificată, precum în cazul unui schimb de note, prevăzut expres la articolul 13 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor [83], este supus ratificării de către una sau mai multe părți, momentul nașterii obligației definitive este reprezentat de notificarea reciprocă (sau doar de către statele contractante care trebuie să o efectueze) a ratificării efectuate (sau de schimbul de instrumente de ratificare). Or, întrucât întâlnirea voințelor definitive ale părților contractante marchează data începerii validității acordului, adică intrarea sa în vigoare, atunci când, pentru una sau mai multe părți contractante, este necesară ratificarea prealabilă a acordului, intrarea în vigoare a acestuia este subordonată, în consecință, notificării către celelalte părți a ratificării efectuate.

154. În temeiul articolului 25 din Convenția de la Viena, părțile contractante au totuși posibilitatea de a prevedea aplicarea în mod provizoriu a acordului. Acest articol prevede în special că „un tratat sau o parte a unui tratat se aplică în mod provizoriu până la

83 — Adoptată la 23 mai 1969.

intrarea sa în vigoare: a) dacă tratatul însuși dispune astfel sau b) dacă statele care au participat la negociere conveniseră astfel, într-un alt mod".

155. Or, din dosar rezultă că acordul contestat a fost aplicat în mod provizoriu începând cu schimbul de note din 14 octombrie 1992, până la îndeplinirea de către Regatul Țărilor de Jos a formalităților necesare pentru ratificarea acestui acord. Ultimul paragraf al notei trimise la 14 octombrie 1992 de către ministrul olandez al afacerilor externe la Ambasada Statelor Unite ale Americii de la Haga, al cărei text este reprodus în extrasul din Tractatenblad pe care guvernul pârât l-a depus în anexă la memoriul în duplică, are următorul cuprins:

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

156. La rândul său, ultimul paragraf al notei de răspuns care a fost trimisă la 14 octombrie 1992 de către Ambasada Statelor Unite ale Americii la Haga ministrului olandez al afacerilor externe are următorul conținut:

„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. În aceste împrejurări, trebuie reținut că perfectarea acordului contestat, adică întâlnirea voințelor definitive ale celor două părți contractante, având drept consecință intrarea în vigoare a acestui acord, a avut loc doar printr-un schimb de note diplomatice posterior ratificării acordului de către Parlamentul olandez, la 26 aprilie 1993, așadar la o dată în mod necesar ulterioară față de intrarea în vigoare, la 1 ianuarie 1993, a Regulamentului nr. 2409/92.

158. Din cele arătate rezultă că, la data la care Regatul Țărilor de Jos și-a asumat în

mod definitiv angajamentele internaționale contestate, care derivau din schimbul de note din 14 octombrie 1992, prevederile Regulamentului nr. 2409/92 care, după cum au confirmat hotărârile din 5 noiembrie 2002, au condus la apariția competenței externe exclusive a Comunității în domeniul libertății de stabilire a tarifelor pe rutele intracomunitare de către operatorii de transport aerian din țările terțe intraseră deja în vigoare.

159. Argumentul guvernului olandez conform căruia competența externă exclusivă a Comunității care derivă din adoptarea Regulamentului nr. 2409/92 nu ar putea fi invocată în speță pentru a susține nelegalitatea angajamentelor internaționale contestate este, prin urmare, lipsit de substanță, întrucât rezultă dintr-o interpretare greșită a faptelor.

160. În sfârșit, credem că este necesar să precizăm că analiza propusă, chiar bazându-se pe un element pe care Comisia l-a invocat doar în memoriul în replică, nu pornește de la considerații care modifică obiectul cauzei, astfel cum este acesta definit în cererea introductivă de instanță, și nici nu se bazează pe noi motive invocate tardiv, cu încălcarea prevederilor articolului 42 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții. Într-adevăr, în concluziile formulate în cererea introductivă, Comisia solicită Curții să constate că, prin încheierea sau prin menținerea în vigoare a angajamentelor contestate, Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul anumitor prevederi ale dreptului comunitar. Importanța care este atribuită, în cadrul analizei expuse mai sus, datei ratificării angajamentelor în cauză servește doar la determinarea momentului în care aceste angajamente trebuie considerate ca fiind în mod definitiv obligatorii pentru statul membru pârât.

161. Pe baza tuturor considerațiilor de mai sus și având în vedere ceea ce Curtea a declarat deja în hotărârile din 5 noiembrie 2002, apreciem că nimic nu se opune constatării, în speță, a existenței neîndeplinirii imputate statului membru pârât în ceea ce privește dispozițiile Regulamentelor nr. 2409/92 și nr. 2299/89.

2. Cu privire la încălcarea articolului 52 din Tratatul CE

162. După cum am amintit deja la punctele 27 și 28 de mai sus, în hotărârile din 5 noiembrie 2002, Curtea a constatat că, prin asumarea față de Statele Unite ale Americii a unor angajamente internaționale care au ca scop recunoașterea în favoarea acestora a dreptului de a revoca, de a suspenda sau de a limita drepturile de trafic în cazurile în care operatorii de transport aerian desemnați de statele membre pârâte nu se află în proprietatea acestor state membre sau a resortisanților lor, statele membre în cauză nu și-au

îndeplinit obligațiile care le revin în temeiul articolului 52 din Tratatul CE.

163. În această privință, în hotărârile menționate mai sus, Curtea a precizat mai întâi că articolul 52 din Tratatul CE se aplică în materie de transport aerian și că acesta este aplicabil în special companiilor aeriene stabilite într-un stat membru care furnizează servicii de transport aerian între un stat membru și o țară terță.

164. Curtea a continuat amintind că, potrivit acestui articol, libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și la exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și în special a societăților, în înțelesul articolului 58 al doilea paragraf din Tratatul CE (devenit articolul 48 al doilea paragraf CE), în condițiile prevăzute de legislația statului membru de stabilire pentru resortisanții proprii și că articolele 52 și 58 din Tratatul CE garantează astfel aplicarea tratamentului național al statului membru de stabilire resortisanților comunitari care și-au exercitat libertatea de stabilire, precum și societăților care sunt asimilate acestora.

165. Curtea a remarcat în continuare că dispozițiile privind proprietatea și controlul companiilor aeriene inserate în acordurile contestate – care permit în special Statelor Unite ale Americii să revoce, să suspende sau să limiteze licențele de exploatare sau autorizațiile tehnice ale unei companii aeriene desemnate de către statele membre interesate, al cărei control efectiv și o parte substanțială a proprietății nu aparțin acestor state membre sau resortisanților lor – puteau afecta companiile aeriene stabilite pe teritoriul respectivelor state membre al căror control efectiv, precum și o parte substanțială a proprietății aparțin unui alt stat membru decât cel de stabilire sau resortisanților acestuia. Aceste companii aeriene puteau fi, prin urmare, excluse de la beneficiul aplicării acordului de transport aerian încheiat între statele membre pârâte și Statele Unite ale Americii, acest beneficiu existând, în schimb, pentru companiile aeriene din statele membre pârâte.

166. În consecință, Curtea a reținut că dispozițiile menționate mai sus sunt contrare articolului 52 din Tratatul CE, deoarece permit o discriminare între companiile aeriene din statul parte la acord și companiile din celelalte state membre, împiedicându-le pe acestea din urmă, atunci când sunt stabilite pe teritoriul statului membru parte la acord, să beneficieze de tratamentul național al statului membru de stabilire [84].

167. În prezenta cauză, Comisia solicită Curții să constate existența aceleiași încăl-

84 — A se vedea, de exemplu, hotărârea Comisia/Germania, C-476/98, citată anterior, punctele 144-156.

cări în ceea ce privește Regatul Țărilor de Jos.

168. Din dosar rezultă că această clauză privind proprietatea și controlul companiilor aeriene, inserată în acordul bilateral dintre Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii, a fost modificată prin schimbul de note din 1992. Comisia susține că această clauză a fost modificată în mod substanțial, în timp ce guvernul olandez arată că modificările au vizat exclusiv redactarea.

169. În această privință, este suficient să amintim raționamentul, prezentat la punctele 138-143 de mai sus, pe care Curtea l-a dezvoltat în hotărârile din 5 noiembrie 2002, conform căruia, ca urmare a renegocierii acordurilor preexistente, clauzele nemodificate sau care au suferit doar modificări minore trebuie considerate ca fiind confirmate.

170. Cu privire la acest aspect, ne raliem în special la concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauzele în care s-au pronunțat hotărârile din 5 noiembrie 2002, concluzii în care acesta sublinia că, deși din punct de vedere formal clauzele referitoare la control și la proprietate nu au fost modificate prin acordurile în litigiu, conținutul și întinderea acestora au fost totuși modificate substanțial prin aceste acorduri, acestea din urmă având în mod incontestabil incidență asupra domeniului de aplicare al respectivelor clauze, ca urmare a liberalizării complete a rutelor celei de a cincea libertăți [85].

171. Având în vedere cele deja constatate de către Curte în hotărârile din 5 noiembrie 2002, trebuie să se constate, în opinia noastră, existența încălcării articolului 52 din Tratatul CE invocate de către Comisie.

C — *Cu privire la cheltuielile de judecată*

172. În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Având în vedere concluziile la care am ajuns, conform cărora Regatul Țărilor de Jos a căzut în

85 — A se vedea punctele 137 și 138.

pretenții, și întrucât Comisia a solicitat obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată, apreciem că Regatul Țărilor de Jos trebuie obligat la plata acestor cheltuieli.

173. Conform alineatului (4) primul paragraf al aceluiași articol, Republica Franceză, care a intervenit în litigiu, suportă propriile cheltuieli de judecată.

VII — Concluzie

174. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să hotărască următoarele:

„1) Prin încheierea sau menținerea în vigoare, în pofida renegocierii acordului de transport aerian din 3 aprilie 1957 dintre Regatul Țărilor de Jos și Statele Unite ale Americii, a unor angajamente internaționale cu Statele Unite ale Americii

— privind tarifele aeriene practicate de către operatorii de transport desemnați de către Statele Unite ale Americii pe rutele intracomunitare;

— privind sistemele informatizate de rezervare propuse spre utilizare sau utilizate pe teritoriul olandez și

— care recunosc Statelor Unite ale Americii dreptul de a interzice sau de a revoca exercitarea drepturilor de trafic în cazurile în care operatorii de transport aerian desemnați de către Regatul Țărilor de Jos nu se află în proprietatea acestuia sau a unor resortisanți olandezi,

Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 5 din Tratatul CE (devenit articolul 10 CE) și 52 din Tratatul CE (devenit, în urma modificării, articolul 43 CE), precum și al Regulamentelor (CEE) nr. 2409/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 privind tarifele serviciilor aeriene pentru transportul de pasageri și de marfă și nr. 2299/89 al Consiliului din 24 iulie 1989 de stabilire a unui cod de conduită pentru sistemele informatizate de rezervare, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 3089/93 al Consiliului din 29 octombrie 1993.

2) Obligă Regatul Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

3) Republica Franceză suportă propriile cheltuieli de judecată."