Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NIILO JÄÄSKINEN
prezentate la 13 septembrie 2012 [1]

Cauza C-547/10 P

Confederația Elvețiană
împotriva

Comisiei

„Recurs — Acțiune în anulare — Confederația Elvețiană — Admisibilitate — Calitate procesuală activă — Examinare din oficiu — Acordul CE-Elveția privind transportul aerian — Obiectivele acestui din urmă acord — Schimb de drepturi de trafic — Regulamentul (CEE) nr. 2408/92 — Accesul operatorilor de transport aerian comunitari la rutele aeriene intracomunitare — Articolele 8 și 9 — Domeniu de aplicare — Competențe de control ale Comisiei — Exercitarea drepturilor de trafic — Decizia 2004/12/CE — Măsuri germane privind apropierea aeronavelor de aeroportul din Zürich — Principii inerente liberei prestări a serviciilor — Principiul nediscriminării — Proporționalitate”

I – Introducere

1. Prin recursul formulat, Confederația Elvețiană solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 9 septembrie 2010, Elveția/Comisia [2] (denumită în continuare „hotărârea atacată”). Tribunalul a respins acțiunea formulată de Confederația Elvețiană care viza anularea Deciziei 2004/12/CE [3] privind aplicarea articolului 18 alineatul (2) prima teză din Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind transportul aerian [4] (denumit în continuare „Acordul privind transportul aerian”) și a Regulamentului (CEE) nr. 2408/92 [5]. Prin această decizie, Comisia Europeană a considerat că Republica Federală Germania putea continua să aplice măsurile naționale care fac obiectul deciziei în cauză, ce vizau stabilirea unor proceduri pentru aterizare și decolare pe aeroportul din Zürich (Elveția).

1 — Limba originală: franceza.

2 — T-319/05, Rep., p. II-4265.

3 — Decizia Comisiei din 5 decembrie 2003 privind aplicarea articolului 18 alineatul (2) prima teză din Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind transportul aerian și a Regulamentului (CEE) nr. 2408/92 al Consiliului (JO 2004, L 4, p. 13, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

4 — Acordul a fost semnat la 21 iunie 1999 la Luxemburg și a fost aprobat în numele Comunității prin Decizia 2002/309/CE, Euratom a Consiliului și a Comisiei privind Acordul de cooperare științifică și tehnologică din 4 aprilie 2002 privind încheierea a șapte acorduri cu Confederația Elvețiană (JO L 114, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 25). Cele șapte acorduri privesc libera circulație a persoanelor, transportul aerian, transportul rutier și feroviar de mărfuri și de călători, comerțul cu produse agricole, recunoașterea reciprocă în materie de evaluare a conformității, anumite aspecte ale contractelor de achiziții publice, precum și cooperarea științifică și tehnologică.

5 — Regulamentul 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, denumit în continuare „Regulamentul privind accesul”).

2. Prezenta cauză are un caracter inedit pentru mai multe motive. Pe de o parte, aceasta privește prima acțiune în anulare introdusă de Confederația Elvețiană la instanțele Uniunii. Această cauză oferă, așadar, Curții oportunitatea de a se pronunța cu privire la problema dacă țările terțe care au un raport juridic special cu Uniunea Europeană pot introduce acțiuni în anulare la instanțele Uniunii și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții. Este vorba despre o problemă care a rămas fără răspuns în prezenta cauză, întrucât nici Curtea [6], nici Tribunalul nu și-au exprimat poziția cu privire la statutul procedural al Confederației Elvețiene.

3. Pe de altă parte, această cauză oferă Curții posibilitatea de a interpreta dispozițiile Acordului privind transportul aerian și pe cele ale Regulamentului privind accesul, precum și de a se pronunța cu privire la corelația dintre aceste instrumente. Astfel, aspectele invocate prin recursul formulat de Confederația Elvețiană privesc, în esență, domeniile de aplicare ale articolelor 8 și 9 din Regulamentul privind accesul, precum și competențele de control ale Comisiei întemeiate pe regulamentul menționat. Astfel, prin prezenta cauză, Curtea are de asemenea posibilitatea să interpreteze normele materiale prevăzute de dispozițiile menționate, în raport cu principiile liberei prestări a serviciilor, nediscriminării și proporționalității în contextul special al Acordului privind transportul aerian.

II – Cadrul juridic

A – *Acordul privind transportul aerian*

4. Articolul 1 din Acordul privind transportul aerian are următorul cuprins:

„(1) Prezentul acord stabilește normele cărora trebuie să li se conformeze părțile contractante în domeniul aviației civile. Aceste dispoziții se aplică fără a aduce atingere celor stabilite prin Tratatul CE [...], precum și legislației comunitare relevante enumerate în anexa la prezentul acord.

(2) În acest sens, dispozițiile prezentului acord, precum și ale regulamentelor și directivelor menționate în anexă se aplică în condițiile stabilite în continuare. În măsura în care acestea sunt în esență identice cu normele corespondente din Tratatul de instituire a Comunității Europene și cu actele adoptate în conformitate cu acest tratat, aceste dispoziții sunt interpretate, în scopul punerii în practică și al aplicării lor, în conformitate cu hotărârile și deciziile Curții [...] și ale Comisiei [...] emise înainte de data semnării prezentului acord. Deciziile și hotărârile emise după data semnării acordului sunt comunicate Elveției. La solicitarea uneia dintre părțile contractante, implicațiile acestor decizii și hotărâri ulterioare sunt determinate de către Comitetul mixt în vederea asigurării bunei funcționări a prezentului acord.”

5. Articolul 2 din acordul menționat prevede că dispozițiile acordului și ale anexei la acesta se aplică în măsura în care acestea se referă la transportul aerian sau la chestiuni direct legate de transportul aerian, astfel cum este menționat în anexa la prezentul acord.

6. Conform articolului 3 din același acord, în domeniul de aplicare al acordului menționat se interzice orice discriminare exercitată pe motive de naționalitate.

7. Articolul 15 alineatul (1) din acest acord prevede, sub rezerva dispozițiilor Regulamentului privind accesul, acordarea de drepturi de trafic operatorilor de transport comunitari și elvețieni între orice punct din Elveția și orice punct din Comunitate.

6 — Ordonanța din 14 iulie 2005, Elveția/Comisia (C-70/04), prin care Curtea a trimis cauza Tribunalului.

8. Articolul 18 alineatul (2) din acordul menționat prevede:

„În cazurile care pot afecta serviciile aeriene care trebuie autorizate în condițiile capitolului 3 din prezentul acord, instituțiile comunitare dispun de competențele care le sunt conferite în temeiul regulamentelor și directivelor a căror aplicare este confirmată explicit în anexa la prezentul acord. [...]”

9. Potrivit articolului 19 alineatul (2) din același acord, atunci când instituțiile comunitare acționează în temeiul competențelor care le sunt conferite prin prezentul acord cu privire la subiecte care prezintă interes pentru Confederația Elvețiană și care privesc autorități sau întreprinderi elvețiene, autoritățile elvețiene sunt deplin informate și au posibilitatea de a-și prezenta observațiile înainte de luarea unei decizii definitive.

10. În temeiul articolului 20 din Acordul privind transportul aerian, toate aspectele privind validitatea deciziilor luate de instituțiile comunitare pe baza competențelor acestora în condițiile prezentului acord sunt de competența exclusivă a Curții.

11. În temeiul anexei la acordul menționat, ori de câte ori actele enumerate în anexă menționează statele membre ale Comunității Europene sau cerința de a avea o legătură cu acestea, se consideră, în sensul acordului, că aceste mențiuni fac trimitere și la Confederația Elvețiană sau la cerința de a avea o legătură cu aceasta. Anexa respectivă vizează, printre altele, Regulamentul privind accesul.

B – *Regulamentul privind accesul*

12. Articolul 2 litera (f) din Regulamentul privind accesul definește dreptul de trafic, în înțelesul acestui regulament, ca fiind „dreptul unui operator de transport aerian de a transporta pasageri, marfă și/sau corespondență, în cadrul unui serviciu de transport aerian între două aeroporturi comunitare”.

13. Articolul 3 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Sub rezerva prezentului regulament, operatorii de transport aerian comunitari sunt autorizați de către statul membru interesat sau de către statele membre interesate să exercite drepturi de trafic pe rute intracomunitare.”

14. Potrivit articolului 8 din regulamentul menționat:

„[...]

(2) Exercitarea drepturilor de trafic este conformă regulilor [a se citi «normelor»] de exploatare comunitare, de drept intern, regionale sau locale publicate, referitoare la securitate, protecția mediului și alocarea sloturilor.

(3) La cererea unui stat membru sau din propria inițiativă, Comisia examinează aplicarea alineatelor (1) și (2) și, în termen de o lună de la primirea cererii și după consultarea comitetului menționat la articolul 11, decide dacă statul membru poate continua aplicarea măsurii. Comisia comunică decizia sa Consiliului și statelor membre.

[...]”

15. Articolul 9 din regulament prevede:

„(1) Dacă există probleme grave de congestie și/sau de mediu, statul membru responsabil poate, sub rezerva prezentului articol, să impună condiții privind drepturile de trafic, să restrângă sau să refuze exercitarea acestor drepturi, în special atunci când alte moduri de transport pot furniza un serviciu satisfăcător.

(2) Măsurile luate de un stat membru în conformitate cu alineatul (1):

— sunt nediscriminatorii în temeiul naționalității sau identității operatorilor de transport aerian;

[...]

— nu sunt mai restrictive decât este necesar pentru rezolvarea problemelor.

(3) Dacă un stat membru consideră că măsurile menționate la alineatul (1) sunt necesare, el informează, cu cel puțin trei luni înainte de aplicarea lor, celelalte state membre și Comisia, furnizând o justificare adecvată a acestor măsuri. [...]

(4) La cererea unui stat membru sau din proprie inițiativă, Comisia examinează măsurile menționate la alineatul (1). [...]”

III – Istoricul cauzei

16. Aeroportul din Zürich se află la Kloten, la nord-est de orașul Zürich și la aproximativ 15 kilometri sud-est de frontiera dintre Elveția și Germania. Având în vedere apropierea frontierei germane, toate zborurile care aterizează la Zürich și provin dinspre nord sau nord-vest trebuie să utilizeze spațiul aerian german în vederea aterizării.

17. Inițial, utilizarea spațiului aerian german la apropierea de aeroportul din Zürich și la plecarea de pe acesta a fost reglementată printr-un acord bilateral dintre Confederația Elvețiană și Republica Federală Germania încheiat la 17 septembrie 1984. Cu toate acestea, în urma unor probleme legate de punerea în aplicare a acordului menționat, Republica Federală Germania a denunțat acest din urmă acord la 22 martie 2000, cu efect din 31 mai 2001. La 18 octombrie 2001, cele două țări au semnat un nou acord care nu a fost ratificat.

18. La 15 ianuarie 2003, autoritățile federale germane în domeniul aviației au publicat Al 213-lea regulament de aplicare a reglementării germane în materie de trafic aerian, de stabilire a procedurilor pentru aterizare și decolare cu ghidaj prin instrumente de pe aeroportul din Zürich (denumit în continuare „regulamentul de aplicare”). Acest regulament de aplicare prevedea o serie de măsuri care limitau posibilitățile de apropiere de aeroportul din Zürich, aplicabile începând cu 18 ianuarie 2003. La 4 aprilie 2003, autoritățile federale germane au publicat primul regulament de modificare a regulamentului de aplicare menționat, modificare care a intrat în vigoare la 17 aprilie 2003.

19. Măsurile prevăzute de Republica Federală Germania vizau, în esență, să împiedice, în condiții meteorologice normale, survolarea la joasă altitudine a teritoriului german în apropierea frontierei elvețiene între orele 21 și 7 în zilele de lucru și între orele 20 și 9 sâmbăta, duminica și în zilele de sărbătoare legală, cu scopul de a reduce zgomotul la care era expusă populația locală. În consecință, între aceste ore nu a mai fost posibilă utilizarea celor două direcții de aterizare dinspre nord, care constituiseră anterior direcțiile principale utilizate de avioanele care aterizau pe aeroportul din Zürich.

20. Pe de altă parte, regulamentul de aplicare cuprindea alte două măsuri destinate reducerii zgomotului în împrejurimile frontierei dintre Germania și Elveția. În primul rând, în ceea ce privește apropierea de aeroport din direcția est, acest regulament stabilea anumite altitudini minime de zbor care trebuiau respectate între orele sus-menționate. În al doilea rând, regulamentul de aplicare prevedea că decolarea în direcția nord trebuia efectuată astfel încât să respecte, la momentul intrării pe teritoriul german, anumite altitudini minime de zbor prevăzute în funcție de ora decolării. Între orele sus-menționate, aparatul trebuia să schimbe, așadar, direcția de zbor înainte de trecerea frontierei germane pentru a intra pe teritoriul german respectând altitudinea minimă stabilită de regulamentul de aplicare.

21. La 10 iunie 2003, Confederația Elvețiană a înaintat Comisiei o cerere prin care solicita constatarea faptului că Republica Federală Germania nu putea continua să aplice regulamentul de aplicare, astfel cum a fost modificat prin primul regulament de modificare din 4 aprilie 2003, și că Republica Federală Germania trebuia să suspende aplicarea regulamentului menționat până când Comisia va lua o decizie.

22. După mai multe schimburi de scrisori cu autoritățile elvețiene și germane, Comisia a adresat acestor autorități, la 14 octombrie 2003, o comunicare privind obiecțiunile, invitându-le să îi prezinte observațiile lor. Ulterior, după un schimb de observații, la 27 octombrie 2003, Comisia a comunicat printr-o scrisoare un proiect de decizie cu privire la care Confederația Elvețiană și-a putut prezenta observațiile cu ocazia ședinței Comitetului consultativ „Acces la piață (transport aerian)” din 4 noiembrie 2003.

23. La 5 decembrie 2003, Comisia a adoptat decizia în litigiu. Articolul 1 din această decizie prevede că Republica Federală Germania poate continua să aplice regulamentul de aplicare, modificat prin primul regulament de modificare din 4 aprilie 2003. Conform articolului 2 din decizia menționată, Republica Federală Germania este singura destinatară a acestei decizii.

IV – Procedura în fața Tribunalului, hotărârea atacată și procedura în fața Curții

24. Prin cererea depusă la grefa Curții la 13 februarie 2004, Confederația Elvețiană a introdus o acțiune în anulare având ca obiect anularea deciziei în litigiu. Prin Ordonanța președintelui Curții din 21 iulie 2004, a fost admisă cererea de intervenție a Republicii Federale Germania în susținerea concluziilor Comisiei în cadrul prezentei proceduri.

25. Prin Ordonanța Elveția/Comisia, citată anterior, Curtea a trimis cauza Tribunalului, după ce a constatat competența Tribunalului de a se pronunța cu privire la acțiunea formulată de Confederația Elvețiană, indiferent dacă este vorba despre ipoteza în care Confederația Elvețiană ar trebui să fie asimilată unui stat membru în sensul articolului 230 al doilea paragraf CE sau despre ipoteza în care aceasta ar trebui să fie asimilată unei persoane juridice în sensul celui de al patrulea paragraf al aceluiași articol [7].

26. În urma trimiterii cauzei la Tribunal, acesta din urmă a admis, prin Ordonanța din 7 iulie 2006, cererea de intervenție formulată de Landkreis Waldshut în susținerea concluziilor Comisiei [8].

7 — Punctele 20-22 din ordonanța menționată. Curtea nu și-a exprimat totuși poziția cu privire la calificarea Confederației Elvețiene drept reclamant, nici nu a exclus, de altfel, în mod expres posibilitatea de a consacra un regim special Confederației Elvețiene în calitate de reclamant în cadrul unei acțiuni în anulare având ca obiect o măsură adoptată în temeiul Acordului privind transportul aerian.

8 — Ordonanța Elveția/Comisia (T-319/05, Rec., p. II-2073).

27. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea formulată de Confederația Elvețiană, fără a se pronunța însă cu privire la admisibilitatea acestei acțiuni, constatând la punctul 55 din hotărârea menționată că, „în împrejurările speței, nu este necesară pronunțarea cu privire la admisibilitatea prezentei acțiuni, din moment ce, în orice caz, se impune respingerea acesteia ca nefondată”[9].

28. În ceea ce privește fondul, Tribunalul a statuat că nu se poate imputa Comisiei că

— a considerat că măsurile germane în cauză nu ar intra sub incidența domeniului de aplicare al articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul privind accesul;

— nu a luat în considerare drepturile operatorului aeroportului din Zürich și ale locuitorilor din proximitatea acestui aeroport, cu ocazia examinării acestor măsuri, în contextul Acordului privind transportul aerian și în temeiul articolului 8 alineatul (3) din acest regulament și

— a decis că măsurile menționate respectau principiile egalității de tratament și proporționalității.

29. Prin recursul formulat, depus la grefa Curții la 23 noiembrie 2010, Confederația Elvețiană solicită Curții anularea hotărârii atacate, anularea deciziei în litigiu și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Cu titlu subsidiar, aceasta solicită trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului și soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.

30. În schimb, Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea Confederației Elvețiene la plata cheltuielilor de judecată. Landkreis Waldshut, precum și guvernul german formulează, în esență, cereri similare. Pe de altă parte, Landkreis Waldshut solicită Curții, cu titlu subsidiar, anularea hotărârii atacate și respingerea ca inadmisibilă a acțiunii formulate de Confederația Elvețiană.

31. Confederația Elvețiană, Landkreis Waldshut, guvernul german și Comisia au fost reprezentate la ședința din 26 aprilie 2012.

V – Analiză

A – *Cu privire la caracteristicile Acordului privind transportul aerian*

32. Trebuie amintit de la început că Curtea a avut mai multe ocazii de a interpreta un alt acord bilateral încheiat între Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană, mai exact cel privind libera circulație a persoanelor[10]. Principiile enunțate în jurisprudența referitoare la interpretarea acordului bilateral menționat sunt utile și în prezenta cauză.

33. În această jurisprudență, Curtea a arătat că acordurile CE-Elveția, dintre care face parte Acordul privind transportul aerian, au fost semnate ulterior respingerii de Confederația Elvețiană a Acordului privind Spațiul Economic European[11] și că, în consecință, aceasta nu a subscris proiectului unui ansamblu economic integrat, cu o piață unică, fondată pe norme comune între membrii săi, ci a preferat calea înțelegerilor bilaterale cu Uniunea și cu statele sale membre, în domenii precise[12].

9 — În opinia Tribunalului, o astfel de abordare este posibilă în temeiul hotărârilor citate după această afirmație. Este vorba, printre altele, despre Hotărârea din 26 februarie 2002, Consiliul/Boehringer (C-23/00 P, Rec., p. I-1873, punctul 52), și despre Hotărârea din 23 martie 2004, Franța/Comisia (C-233/02, Rec., p. I-2759, punctul 26).

10 — Acordul între Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de o parte, și Confederația Elvețiană, pe de altă parte, privind libera circulație a persoanelor, semnat la Luxemburg la 21 iunie 1999 (JO 2002, L 114, p. 6, Ediție specială, 11/vol. 74, p. 97). Acest acord face parte din pachetul de șapte acorduri menționate la nota de subsol 4 din prezentele concluzii.

11 — JO 1994, L 1, p. 3.

12 — Hotărârea din 12 noiembrie 2009, Grimme (C-351/08, Rep., p. I-10777, punctul 27), și Hotărârea din 11 februarie 2010, Fokus Invest (C-541/08, Rep., p. I-1025, punctul 27), precum și punctul 41 și urm. din Concluziile noastre prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 15 iulie 2010, Hengartner și Gasser (C-70/09, Rep., p. I-7229).

34. Pentru acest motiv, Curtea a concluzionat că Confederația Elvețiană nu a aderat la piața internă și că, în consecință, interpretarea dată dispozițiilor de drept al Uniunii privind această piață nu putea fi transpusă în mod automat în privința interpretării acordului, în afară de cazul în care dispoziții exprese în acest sens sunt prevăzute de acordul însuși [13].

35. În ceea ce privește interpretarea Acordului privind transportul aerian, trebuie subliniat că este vorba în acest caz despre un tratat internațional încheiat de Comunitatea Europeană cu o țară terță, care trebuie să fie interpretat nu numai în funcție de termenii utilizați în redactare, ci și în lumina obiectivelor sale [14].

36. La fel ca în cazul Acordului privind libera circulație a persoanelor, Acordul privind transportul aerian nu privește toate libertățile pieței unice, iar perspectiva unei aderări la Uniune lipsește din cadrul acestuia. În consecință, este necesar ca acordul menționat să fie interpretat ca un acord internațional clasic, și anume în temeiul textului și al obiectivelor acordului, astfel cum prevede Convenția de la Viena, precizând totuși că doar jurisprudența anterioară semnării acordului trebuie luată în considerare la interpretarea dispozițiilor de drept derivat aplicabile în cadrul acestui acord în temeiul articolului 1 alineatul (2) din acesta.

37. Având în vedere caracterul inedit al prezentei cauze, înainte de a examina motivele invocate de Confederația Elvețiană în susținerea recursului formulat, vom analiza admisibilitatea acțiunii în anulare formulate de aceasta din urmă. Este vorba în special de problema privind stabilirea statutului procedural al Confederației Elvețiene în cadrul prezentei cauze și, mai exact, de a stabili dacă aceasta din urmă trebuie să fie asimilată unui stat membru sau unei persoane juridice în sensul dispoziției de drept primar relevante aplicabile *ratione temporis*, și anume articolul 230 al patrulea paragraf CE [15].

B – *Cu privire la admisibilitatea acțiunii în anulare formulate de Confederația Elvețiană*

1. Admisibilitatea recursului incident formulat de Landkreis Waldshut

38. În prezenta cauză, prin recursul incident formulat, Landkreis Waldshut ridică, cu titlu subsidiar, excepția de inadmisibilitate a acțiunii în anulare formulate de Confederația Elvețiană pentru motivul lipsei calității procesuale active a acesteia din urmă. Admisibilitatea acestei cereri a fost contestată de Confederația Elvețiană în temeiul articolului 117 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții.

13 — A se vedea în acest sens Hotărârile Grimme (punctele 27 și 29 și jurisprudența citată), Fokus Invest (punctul 28), precum și Hengartner și Gasser (punctele 41 și 42), citate anterior.

14 — Articolul 31 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331) precizează, referitor la acest aspect, că un tratat trebuie să fie interpretat cu bună-credință, potrivit sensului obișnuit care urmează a fi atribuit termenilor tratatului în contextul lor și în lumina obiectului și a scopului său. A se vedea în special Hotărârea din 2 martie 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Rec., p. I-1209, punctul 47).

15 — Întrucât decizia în litigiu a Comisiei a fost adoptată înainte de data intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, condițiile de admisibilitate a acțiunii trebuie examinate astfel cum erau în vigoare la data adoptării deciziei menționate, așadar în temeiul articolului 230 CE. Trebuie subliniat că, în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, referirea la noțiunea de decizie a fost eliminată de la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE. Această noțiune a fost înlocuită printr-o distincție între actele ai căror destinatari sunt reclamanții și celelalte acte care trebuie să îi privească direct și individual. În plus, noul text a eliminat, în ceea ce privește actele normative care nu presupun măsuri de executare, cerința ca particularii să fie afectați individual, limitându-se să impună cerința ca astfel de decizii să îi privească direct pe aceștia. A se vedea Hotărârea Tribunalului din 25 octombrie 2011, Microban International și Microban (Europe)/Comisia (T-262/10, Rep., p. II-7697, punctul 17 și urm.).

39. Trebuie subliniat că, la fel ca în cazul unui recurs principal, existența unui interes al recurentului de a exercita calea de atac presupune ca recursul incident, prin rezultatul lui, să poată aduce un beneficiu părții care l-a introdus [16]. Or, în prezenta cauză, Landkreis Waldshut a obținut câștig de cauză în primă instanță. Neexaminarea de către Tribunal a admisibilității acțiunii în anulare formulate de Confederația Elvețiană nu are, așadar, consecințe asupra drepturilor intervenientei.

40. Pe de altă parte, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că un intervenient nu are calitatea necesară să ridice o excepție de inadmisibilitate care nu a fost formulată în concluziile pârâtului [17]. Întrucât Comisia, pârâtă în primă instanță, nu s-a prevalat de posibilitatea de a invoca inadmisibilitatea acțiunii formulate de Confederația Elvețiană și, dimpotrivă, s-a limitat să solicite respingerea recursului pe fond, considerăm că Landkreis Waldshut nu avea calitatea de a ridica excepția de inadmisibilitate în cauză, motiv pentru care Curtea nu este obligată să examineze motivele invocate de Landkreis Waldshut în această privință.

2. Necesitatea de a examina din oficiu calitatea procesuală activă

41. Articolul 230 CE a fost interpretat în sensul că reglementează doar admisibilitatea acțiunilor în anulare [18]. Astfel, calitatea procesuală activă – la fel ca orice altă cauză de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică – este o condiție de procedură care, dacă nu este îndeplinită, determină necompetența instanței de a se pronunța asupra fondului cauzei [19].

42. Trebuie subliniat că, în conformitate cu articolul 92 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Curtea poate oricând să se pronunțe, din oficiu, asupra cauzelor de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică. Întrucât contestația având ca obiect calitatea procesuală activă a reclamantului reprezintă un motiv de ordine publică întemeiat pe nerespectarea condițiilor de admisibilitate prevăzute la articolul 230 CE, Curtea, sesizată cu un recurs în temeiul articolului 56 din statut, poate și chiar trebuie să se pronunțe asupra acestui motiv [20].

43. În prezenta cauză, Tribunalul s-a întemeiat pe jurisprudența numită „Boehringer” pentru a justifica abordarea sa de a nu se pronunța cu privire la problema admisibilității acțiunii în anulare, fără a preciza însă în niciun mod motivul pentru care această jurisprudență trebuia aplicată în speță [21].

44. Această abordare, care eludează examinarea admisibilității acțiunilor în anulare, necesită din partea noastră următoarele observații.

16 — Hotărârea din 6 octombrie 2009, GlaxoSmithKline Services și alții/Comisia și alții (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P și C-519/06 P, Rep., p. I-9291, punctul 33).

17 — Hotărârea din 1 iulie 2008, Chronopost și La Poste/UFEX și alții (C-341/06 P și C-342/06 P, Rep., p. I-4777, punctul 67 și jurisprudența citată).

18 — În ceea ce privește modul strict în care Curtea interpretează condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană juridică pentru a formula o acțiune în anulare, a se vedea Hotărârea din 25 iulie 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, Rec., p. I-6677, punctul 44).

19 — A se vedea în acest sens punctul 31 din Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Consiliul/Boehringer, citată anterior.

20 — Hotărârea din 29 aprilie 2004, Italia/Comisia (C-298/00 P, Rec., p. I-4087, punctul 35 și jurisprudența citată), Hotărârea din 23 aprilie 2009, Sahlstedt și alții/Comisia (C-362/06 P, Rep., p. I-2903, punctul 22 și jurisprudența citată), precum și Ordonanța din 15 aprilie 2010, Makhteshim-Agan Holding și alții/Comisia (C-517/08 P, punctele 53 și 54). A se vedea și Hotărârea din 24 martie 1993, CIRFS și alții/Comisia (C-313/90, Rec., p. I-1125, punctul 23 și jurisprudența citată).

21 — Amintim că, în Hotărârea Consiliul/Boehringer, citată anterior, Curtea a statuat, atunci când s-a pronunțat asupra unui recurs formulat împotriva unei hotărâri a Tribunalului privind o acțiune împotriva unei directive, că revenea Tribunalului sarcina să aprecieze, *dacă o bună administrare a justiției justifica*, în împrejurările din speță, respingerea pe fond a acțiunii în cauza respectivă fără a se pronunța asupra excepției de inadmisibilitate invocate de Consiliu. A se vedea în special punctul 52 din hotărârea menționată. În schimb, în cea de a doua hotărâre menționată la punctul 55 din hotărârea Tribunalului, și anume Hotărârea Franța/Comisia, citată anterior, Curtea a constatat doar că în împrejurările din speță nu era necesar să se pronunțe asupra excepțiilor de inadmisibilitate ridicate de Comisie întrucât acțiunea formulată de Republica Franceză trebuia, în orice caz, să fie respinsă pe fond. A se vedea în special punctul 26 din această din urmă hotărâre.

45. Posibilitatea de a se pronunța oricând din oficiu asupra cauzelor de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică în temeiul articolului 92 alineatul (2) din Regulamentul de procedură nu poate să determine, în opinia noastră, concluzia că instanța Uniunii poate să se abțină în mod arbitrar de la a se pronunța. Numai existența unor împrejurări excepționale poate justifica o astfel de abordare [22].

46. Am dori să subliniem că, în cazul în care instanța respinge acțiunea pe fond, chiar dacă o parte ridică o excepție de inadmisibilitate, această procedură inversează ordinea de examinare normală a căilor de atac [23]. Prin urmare, o astfel de metodă ar trebui să constituie doar o excepție limitată de la aplicarea normei generale conform căreia examinarea admisibilității acțiunii precedă examinarea fondului.

47. Or, o astfel de excepție nu poate fi decât de strictă interpretare. Astfel, pentru motive legate de securitatea juridică, de buna administrare a justiției și de egalitatea între părțile la procedură, considerăm că o astfel de inversare – și *a fortiori* neexaminarea unei cauze de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică – poate fi justificată numai în situații limitate în mod strict și în temeiul unor criterii atât relevante, cât și transparente și a căror aplicare trebuie să fie motivată în fiecare caz în parte.

48. După cum se știe, în jurisprudență se invocă două categorii de motive pentru a eluda examinarea admisibilității unei acțiuni în anulare, cea privind economia procedurii și cea referitoare la buna administrare a justiției [24].

49. În cazul în care admisibilitatea acțiunii în anulare dă naștere la îndoieli, nu considerăm că economia procedurii, care contribuie la celeritatea justiției, constituie, în general, un motiv suficient pentru a justifica neexaminarea unei cauze de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică. Dimpotrivă, luarea în considerare a principiului economiei procedurii ar trebui, în mod logic, să favorizeze în primul rând o examinare a admisibilității înainte de pronunțarea asupra fondului, cu excepția cazului în care este vorba despre o acțiune vădit nefondată.

50. Admitem că, în cazul în care instanța se pronunță asupra fondului, hotărârea pronunțată poate, fără îndoială, să asigure o securitate juridică ridicată din punctul de vedere al autorităților naționale și al cetățeanului european și să prevină litigiile viitoare. Cu toate acestea, buna administrare a justiției nu se poate limita la fondul problemelor de drept, ci este valabilă în egală măsură și pentru același motive în privința problemelor de ordin procedural și în special în privința aspectelor legate de admisibilitate.

22 — Pentru un exemplu de astfel de împrejurări, a se vedea punctul 27 și urm. din Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 23 octombrie 2007, Polonia/Consiliul (C-273/04 P, Rep., p. I-8925). În această cauză, avocatul general Poiares Maduro a concluzionat că acțiunea era admisibilă, pe baza unei interpretări flexibile a excepției de inadmisibilitate ridicate referitoare la termenul de introducere a acțiunii. Această abordare era întemeiată pe cerințele imperative ale principiului protecției jurisdicționale efective.

23 — Această abordare este utilizată și în cazul în care este vorba despre pronunțarea asupra cauzelor de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică, precum calitatea procesuală activă, termenul de introducere a acțiunii sau stabilirea actelor atacabile. A se vedea în acest sens Hotărârile Consiliul/Boehringer (punctele 50-52), Polonia/Consiliul (punctele 27-33) și Franța/Comisia (punctul 26), citate anterior. Asemenea Curții, Tribunalul, precum și Tribunalul Funcției Publice nu ezită să se pronunțe direct asupra fondului fără să se pronunțe cu privire la admisibilitatea acțiunii, întrucât aceasta din urmă poate să fie respinsă cu ușurință ca nefondată. A se vedea printre altele Hotărârea din 22 mai 2007, Mebrom/Comisia (T-216/05, Rep., p. II-1507, punctul 60). În ceea ce privește Tribunalul Funcției Publice, a se vedea cu titlu de exemplu Hotărârea din 20 ianuarie 2009, Klein/Comisia (F-32/08, RepFP, p. I-A-1-5 și II-A-1-13, punctele 20 și 21, precum și jurisprudența citată).

24 — În ceea ce privește criteriul legat de buna administrare a justiției, a se vedea printre altele Hotărârea Consiliul/Boehringer, citată anterior (punctul 52). A se vedea și Hotărârea din 22 noiembrie 2007, Cofradía de pescadores „San Pedro” de Bermeo și alții/Consiliul (C-6/06 P, punctele 20-22). În ceea ce privește împrejurările în care neexaminarea unei excepții de inadmisibilitate a fost justificată de cerințele privind economia procedurii, a se vedea printre altele Hotărârea Tribunalului din 10 septembrie 2010, Gualtieri/Comisia (T-284/06, punctele 22 și 45). Tribunalul Funcției Publice a putut să reunească aceste două temeiuri printre altele în Hotărârea din 8 aprilie 2008, Bordini/Comisia (F-134/06, RepFP, p. I-A-1-87 și II-A-1-435, punctele 56 și 57).

51. Astfel, un argument serios care justifică examinarea admisibilității este legat tocmai de principiile bunei administrări a justiției și economiei procedurii. Pentru a asigura respectarea acestor principii, este astfel necesar a edifica părțile cât mai rapid posibil cu privire la calitatea lor procesuală activă. Considerăm că acest argument este și mai relevant în raport cu o categorie specifică de reclamanți, și anume țările terțe care au încheiat acorduri cu Uniunea și care pot avea deseori interesul de a ataca deciziile instituțiilor Uniunii [25].

52. În opinia noastră, normele de procedură, interpretate astfel conform unei abordări care are ca obiectiv garantarea protecției jurisdicționale efective, ocupă un loc primordial în organizarea și în desfășurarea unui proces conform cerințelor legale, iar respectarea acestor norme garantează un tratament echitabil al părților și asigură imparțialitatea procedurii [26]. În orice caz, condițiile de admisibilitate care sunt de ordine publică trebuie să fie aplicate într-un mod foarte clar pentru a evita orice impresie potrivit căreia calitatea procesuală activă reprezintă o condiție de admisibilitate care nu ar fi impusă în mod sistematic oricărui justițiabil.

53. Considerăm că simpla constatare a Tribunalului conform căreia „în împrejurările speței, nu este necesară pronunțarea cu privire la admisibilitatea prezentei acțiuni” nu întrunește criteriile de transparență și de motivare [27]. Această apreciere este cu atât mai mult valabilă în lumina Ordonanței Elveția/Comisia, citată anterior, prin care cauza a fost trimisă la Tribunal și în care problema este invocată în mod expres de Curte.

54. Având în vedere tăcerea Tribunalului cu privire la acest subiect, îndoielile exprimate referitoare la calitatea procesuală activă a Confederației Elvețiene și faptul că problema care se pune în prezent în privința Confederației Elvețiene reprezintă un aspect care va apărea cu siguranță în privința altor țări terțe care au încheiat acorduri cu Uniunea, considerăm că calitatea procesuală activă a Confederației Elvețiene ar trebui să facă obiectul unei examinări în prezenta cauză [28].

3. Condițiile de admisibilitate aplicabile în privința Confederației Elvețiene în cadrul prezentei cauze

a) Cu privire la asimilarea Confederației Elvețiene unui stat membru în sensul articolului 230 al doilea paragraf CE

55. Confederația Elvețiană susține, cu titlu principal, că are calitatea procesuală activă în calitate de semnatară a Acordului privind transportul aerian. Ea consideră că această calitate este consecința logică a articolului 20 din acordul menționat, care prevede competența exclusivă a Curții pentru a examina validitatea deciziilor luate de instituțiile comunitare pe baza competențelor acestora în condițiile acordului menționat. Aceste decizii le includ de asemenea pe cele adoptate în cadrul aplicării Acordului privind transportul aerian și care, prin urmare, sunt obligatorii pentru Confederația Elvețiană.

25 — În ceea ce privește posibilitatea țărilor terțe de a prezenta observații, trebuie adăugat că, în conformitate cu articolul 23 al patrulea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în contextul acordurilor încheiate de Consiliu cu unul sau mai multe state terțe, acestea din urmă pot prezenta memorii sau observații scrise în cazul în care Curtea este sesizată cu o întrebare preliminară privind domeniul de aplicare al acordului.

26 — Punctul 27 și urm. din Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Polonia/Consiliul, citată anterior.

27 — Chiar dacă Tribunalul nu s-a pronunțat asupra admisibilității acțiunii formulate de Confederația Elvețiană, acesta a constatat totuși, la punctul 21 din Ordonanța Elveția/Comisia, citată anterior, prin care cererea de intervenție formulată de Landkreis Waldshut a fost admisă în temeiul articolului 40 al doilea paragraf din Statutul Curții, că Confederația Elvețiană nu era un stat membru. Deducem de aici că Tribunalul a considerat, așadar, în mod implicit că Confederația Elvețiană trebuie să fie asimilată unei persoane juridice în sensul articolului 230 al patrulea paragraf CE.

28 — Am adăuga că, în cazul unui răspuns negativ la această întrebare, Confederația Elvețiană va dispune de alte mijloace pentru a-și apăra interesele, întrucât aceasta poate beneficia de mecanismul diplomatic oferit de Comitetul mixt prevăzut la articolul 21 din acordul menționat.

56. Cu toate acestea, nu împărtășim această poziție. Pentru a ajunge la o astfel de concluzie, este necesar să amintim, pe de o parte, jurisprudența Curții în materie și, pe de altă parte, contextul special al Acordului privind transportul aerian.

57. Este cert că statele membre beneficiază, în temeiul articolului 230 al doilea paragraf CE, de o situație privilegiată în măsura în care nu trebuie să demonstreze nici interesul lor de a exercita acțiunea, nici calitatea lor procesuală activă în ceea ce privește toate actele supuse căilor de atac. Acest privilegiu a fost întotdeauna de strictă interpretare.

58. Astfel cum a precizat Curtea, a admite contrariul ar însemna să fie afectat echilibrul instituțional instituit prin tratate, care stabilesc în special condițiile în care statele membre, altfel spus statele părți la tratatele constitutive și la tratatele de aderare, participă la funcționarea instituțiilor Uniunii. Așadar, Uniunea nu poate cuprinde un număr de state membre mai mare decât cel al statelor între care este instituită [29].

59. Concluzionăm de aici că modul bilateral de cooperare ales de Confederația Elvețiană nu poate pune acest stat la nivel de egalitate cu statele membre în ceea ce privește statutul procedural al statelor menționate și, astfel cum reiese din jurisprudența referitoare la Acordul privind libera circulație a persoanelor sus-menționat, nu poate conduce la o situație în care acest mod „à la carte” ar corespunde unor avantaje obținute prin aderarea la Uniune.

60. În plus, nici conținutul Acordului privind transportul aerian nu pledează în favoarea interpretării potrivit căreia principiul asimilării s-ar extinde la privilegiile procedurale ale statelor membre prevăzute de tratate. Astfel, acordul menționat nu conține nicio dispoziție privind asimilarea Confederației Elvețiene statelor membre în sensul dreptului Uniunii în general. Dimpotrivă, astfel cum reiese din anexa la acord, o asemenea asimilare este valabilă numai în sensul acordului și în vederea aplicării regulamentelor și a directivelor enumerate în anexa menționată, iar nu în vederea aplicării generale a dreptului primar al Uniunii.

61. În această privință, amintim că, potrivit formulării din această anexă, ori de câte ori actele enumerate în anexa respectivă menționează statele membre ale Comunității Europene sau cerința de a avea o legătură cu acestea, se consideră, în sensul acordului, că aceste mențiuni fac trimitere și la Confederația Elvețiană. Trebuie să insistăm asupra faptului că asimilarea menționată nu se poate extinde la aplicarea unui statut procedural privilegiat comparabil cu cel al statelor membre în temeiul articolului 230 al doilea paragraf CE [30].

62. Această interpretare este confirmată nu numai de faptul că acordul nu conține nicio dispoziție expresă în acest sens, ci și de obiectivul acordului menționat enunțat la articolul 1 din acesta. Amintim că, potrivit acestui din urmă articol, acordul are drept obiectiv stabilirea normelor cărora trebuie să li se conformeze părțile contractante în domeniul aviației civile. La același articol se precizează că dispozițiile acordului se aplică fără a aduce atingere dispozițiilor stabilite prin Tratatul CE. Aceste dispoziții cuprind, printre altele, pe cele privind condițiile de admisibilitate a acțiunilor în anulare din care fac parte condițiile privilegiate aplicabile statelor membre în temeiul articolului 230 al doilea paragraf CE.

29 — Ordonanța din 21 martie 1997, Région wallonne/Comisia (C-95/97, Rec., p. I-1787, punctul 6), și Ordonanța din 1 octombrie 1997, Regione Toscana/Comisia (C-180/97, Rec., p. I-5245, punctul 6). A se vedea și punctele 44-54 din Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 2 mai 2006, Regione Siciliana/Comisia (C-417/04 P, Rec., p. I-3881), precum și hotărârea pronunțată în aceeași cauză (punctul 21).

30 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 22 noiembrie 2001, Nederlandse Antillen/Consiliul (C-452/98, Rec., p. I-8973, punctul 50), și punctul 66 din Concluziile avocatului general Léger prezentate în aceeași cauză.

63. O interpretare contrară, care ar depăși textul acordului menționat într-un mod interzis expres de jurisprudența Curții sus-menționată, ar avea drept consecință să acorde Confederației Elvețiene calitatea procesuală activă pentru a contesta orice decizie adoptată de instituțiile Uniunii care intră în domeniul de aplicare material al Acordului privind transportul aerian. În plus, o astfel de soluție ar fi contrară însuși modului de redactare a Acordului privind transportul aerian și în special articolului 1 alineatul (1) din acord, care urmărește garantarea autonomiei decizionale a Uniunii. Acest lucru este valabil și în privința articolului 1 alineatul (2) din același acord, care oferă părților contractante posibilitatea de a sesiza Comitetul mixt, și a articolului 19 alineatul (2) din acord, în temeiul căruia Confederația Elvețiană trebuie să fie pe deplin informată cu privire la acțiunile instituțiilor comunitare care prezintă interes pentru aceasta.

64. Prin urmare, faptul de a fi parte la Acordul privind transportul aerian nu este suficient pentru a justifica calitatea procesuală activă a Confederației Elvețiene și asimilarea acesteia din urmă unui stat membru în sensul articolului 230 al doilea paragraf CE.

b) Cu privire la calitatea procesuală activă a Confederației Elvețiene în temeiul articolului 230 al patrulea paragraf CE

i) Statutul de parte contractantă drept justificare a calității procesuale active

65. Pentru a justifica calitatea sa procesuală activă în temeiul articolului 230 al patrulea paragraf CE, ar trebui ca decizia în litigiu a Comisiei al cărei destinatar este Republica Federală Germania să privească Confederația Elvețiană direct [31] și individual [32].

66. Articolul 20 din Acordul privind transportul aerian acordă Curții competența exclusivă de a se pronunța cu privire la validitatea deciziilor luate de instituțiile comunitare pe baza competențelor acestora în condițiile acordului menționat.

67. În prezenta cauză, este vorba despre o acțiune în anulare formulată de Confederația Elvețiană împotriva unei decizii adoptate de Comisie care era întemeiată pe articolul 15 și pe articolul 18 alineatul (2) de Acordul privind transportul aerian și pe articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul. Este vorba, așadar, despre o decizie în sensul articolului 20 din Acordul privind transportul aerian.

68. Rolul Confederației Elvețiene în cursul procedurii administrative în fața Comisiei este prevăzut la articolul 19 alineatul (2) din acord. Această dispoziție precizează că, atunci când instituțiile comunitare adoptă decizii care prezintă interes pentru Confederația Elvețiană și care privesc autorități sau întreprinderi elvețiene, autoritățile elvețiene sunt pe deplin informate și au posibilitatea de a-și prezenta observațiile înainte de luarea unei decizii definitive. Doar după adoptarea deciziei devine aplicabil articolul 20, care desemnează Curtea ca fiind competentă pentru a examina validitatea deciziei Comisiei.

31 — Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Ente per le Ville Vesuviane și Ente per le Ville Vesuviane/Comisia (C-445/07 P și C-455/07 P, Rep., p. I-7993, punctul 45 și jurisprudența citată). Afectarea directă impune ca măsura în cauză să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a persoanei interesate și să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor acestei măsuri care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea comunitară, fără aplicarea altor norme intermediare.

32 — Domeniul de aplicare al afectării individuale a fost definit de Curte în Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, Rec., p. 197), de unde reiese că o persoană fizică sau juridică, alta decât destinatarul deciziei atacate, nu poate pretinde că aceasta o privește în mod individual decât dacă decizia în litigiu o afectează în considerarea anumitor calități care îi sunt specifice sau a unei situații de fapt care o caracterizează în raport cu orice altă persoană. A se vedea printre altele Hotărârea din 9 iunie 2011, Comitato „Venezia vuole vivere” și alții/Comisia (C-71/09 P, C-73/09 P și C-76/09 P, Rep., p. I-4727, punctul 52).

69. Tocmai această situație se regăsește în cazul deciziei în litigiu atacate de Confederația Elvețiană. Astfel, decizia în litigiu are o incidență asupra Confederației Elvețiene înseși, având în vedere obiectul articolelor 8 și 9 din Regulamentul privind accesul, pentru aplicarea cărora Confederația Elvețiană este asimilată unui stat membru, în conformitate cu anexa la Acordul privind transportul aerian.

70. Cu toate acestea, articolul 20 din acord nu reglementează condițiile de admisibilitate a acțiunilor în anulare introduse la Curte. În lipsa unei dispoziții exprese în acest sens, condițiile menționate sunt stabilite în temeiul dispozițiilor relevante ale Tratatului CE, conform articolului 1 alineatul (1) din acord.

71. Prin urmare, nu este suficient ca Confederația Elvețiană să invoce încălcarea capitolelor 2 și 3 din acord pentru a avea acces la jurisdicția Curții. Eventuala calitate procesuală activă a Confederației Elvețiene, necesară pentru a formula prezenta acțiune în anulare în fața Tribunalului împotriva deciziei în litigiu a Comisiei al cărei destinatar nu este, trebuie examinată, așadar, în lumina articolului 230 al patrulea paragraf CE.

ii) Afectarea directă și individuală a Confederației Elvețiene

72. Articolul 230 al patrulea paragraf CE prezintă o importanță deosebită în vederea garantării unei protecții jurisdicționale adecvate tuturor persoanelor fizice sau juridice pe care actele instituțiilor comunitare le privesc direct și individual și ai căror destinatari nu sunt.

73. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că calitatea procesuală activă trebuie recunoscută numai în funcție de acest obiectiv, iar acțiunea în anulare trebuie, prin urmare, să fie accesibilă tuturor celor care îndeplinesc condițiile obiective prevăzute, și anume celor care au personalitatea juridică necesară pentru a exercita acțiunea și sunt vizați direct și individual prin decizia atacată [33].

74. În ceea ce privește prima condiție a afectării directe, amintim că acesteia îi corespunde o dublă cerință, și anume care impune, pe de o parte, ca decizia atacată să aibă efecte directe asupra situației juridice a reclamantului și, pe de altă parte, ca aceasta din urmă să nu lase nicio marjă de apreciere destinatarului deciziei [34].

75. În ceea ce privește primul criteriu al legăturii directe, referitor la modificarea situației juridice a reclamantului, din decizia în litigiu rezultă că, în temeiul articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul privind accesul, Republica Federală Germania poate aplica în continuare măsurile în cauză. Decizia în litigiu a Comisiei, care este obligatorie pentru celelalte state membre, precum și pentru Confederația Elvețiană, confirmă astfel admisibilitatea acestor măsuri și, prin urmare, are un efect direct asupra situației juridice a statelor menționate. În ceea ce privește al doilea criteriu, privind legătura directă aferentă lipsei marjei de apreciere, constatăm că acesta este dificil de aplicat în cazul articolului 8 alineatul (3) din regulamentul menționat. Acestea fiind spuse, din perspectiva aplicării regulamentului, poziția Comisiei este definitivă. Această poziție confirmă o situație care afectează direct Confederația Elvețiană [35]. Prin urmare, cele două condiții ale afectării directe sunt îndeplinite.

33 — A se vedea punctul 41 din Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Polonia/Consiliul, citată anterior. Și o entitate publică poate să inițieze o astfel de acțiune, dar trebuie să respecte în acest caz condițiile de admisibilitate menționate. În ceea ce privește jurisprudența referitoare la țările și la teritoriile de peste mări, regiuni și comunități autonome, a se vedea cu titlu de exemplu Hotărârea din 29 iunie 1993, Gibraltar/Consiliul (C-298/89, Rec., p. I-3605, punctul 14 și urm.), Hotărârea Nederlandse Antillen/Consiliul, citată anterior (punctul 51), și Hotărârea Regione Siciliana/Comisia, citată anterior (punctele 21 și 24). A se vedea și Ordonanța președintelui Tribunalului din 7 iulie 2004, Região autónoma dos Açores/Consiliul (T-37/04 R, Rec., p. II-2153, punctul 112).

34 — A se vedea în special Hotărârea din 22 martie 2007, Regione Siciliana/Comisia (C-15/06 P, Rec., p. I-2591, punctul 31 și jurisprudența citată).

35 — Vom adăuga că criteriul lipsei marjei de apreciere se adaptează dificil unei situații în care, în temeiul unei decizii a Comisiei, un stat membru poate aplica în continuare măsuri precum cele în discuție în prezenta cauză, fără a fi obligat totuși să procedeze astfel. Cu toate acestea, o astfel de autorizare nu poate afecta situația juridică a unui terț al cărui interes ar fi constatarea faptului că măsurile în cauză nu sunt admisibile.

76. În continuare, în ceea ce privește afectarea individuală, în calitate de stat parte la acord, situația juridică a Confederației Elvețiene ar putea fi afectată de o eventuală încălcare a acordului [36]. Cu toate acestea, astfel cum am precizat anterior, pretinsa încălcare a acordului nu este suficientă pentru a sesiza Curtea în temeiul articolului 20 din acord. Cu toate acestea, considerăm că decizia în litigiu a Comisiei privește în mod individual Confederația Elvețiană.

77. În primul rând, participarea la procedura de decizie a reclamantului care nu este destinatar al deciziei în litigiu constituie un element important la momentul examinării eventualei afectări individuale [37]. Confederația Elvețiană nu numai că a fost cea care a depus plângerea care a determinat inițierea procedurii de examinare în sensul articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul, ci și-a și prezentat observațiile în cursul procedurii, conform articolului 19 alineatul (2) din Acordul privind transportul aerian.

78. În al doilea rând, deciziile adoptate în temeiul articolelor 8 și 9 din Regulamentul privind accesul pot avea drept destinatar doar un stat membru [38]. Conform articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul, orice stat membru poate sesiza Comisia, iar aceasta din urmă comunică decizia sa tuturor celorlalte state membre. În contextul procedurii prevăzute la articolul 9 alineatul (3) din același regulament, implicarea tuturor statelor membre este și mai evidentă întrucât statul membru care prevede să adopte măsuri este obligat să informeze cu privire la acestea nu numai Comisia, ci și celelalte state membre. Subliniem că, ținând seama de conținutul anexei la acord care prevede asimilarea Confederației Elvețiene statelor membre în cazul în care Regulamentul privind accesul face referire la statele menționate, Confederația Elvețiană este asimilată acestor din urmă state în scopul aplicării articolelor 8 și 9 din regulamentul menționat.

79. Precizăm că din articolele 8 și 9 din regulamentul menționat reiese cu claritate că gestionarea exercitării drepturilor de trafic prezintă interes nu numai pentru statul care a adoptat măsura, precum și pentru statele interesate de funcționarea unei linii aeriene [39] în sensul Regulamentului privind accesul, ci și pentru ansamblul statelor membre. Acest regulament consacră accesul la serviciile de transport aerian, motiv pentru care orice stat membru – și, prin intermediul Acordului privind transportul aerian, Confederația Elvețiană – este interesat de aplicarea normelor care pot restrânge exercitarea drepturilor de trafic în sensul Regulamentului privind accesul.

80. În consecință, în cadrul procedurilor menționate la articolele 8 și 9 din regulamentul menționat, etapele următoare privesc orice stat membru, statut căruia îi este asimilată Confederația Elvețiană. Este vorba în special de posibilitatea de a sesiza Comisia și de primirea notificării privind decizia acesteia din urmă. Astfel, articolele sus-menționate conferă Comisiei competența de a adopta decizii care sunt obligatorii pentru toate statele membre și, prin extensie, și pentru Confederația Elvețiană.

81. În speță, decizia în litigiu afectează, așadar, poziția juridică a Confederației Elvețiene în considerarea calităților sale ca parte contractantă la Acordul privind transportul aerian și, pentru acest motiv, împreună cu obiectul material al deciziei în litigiu, o caracterizează în raport cu orice altă persoană.

36 — Este cert că interesul general al unei regiuni nu poate fi suficient în sine pentru ca aceasta să fie considerată vizată în mod individual de acea dispoziție. A se vedea Ordonanța Tribunalului din 12 martie 2007, Regione Friuli-Venezia Giulia/Comisia (T-417/04, Rep., p. II-641, punctul 61 și jurisprudența citată), precum și Ordonanța Tribunalului din 23 octombrie 1998, Regione Puglia/Comisia și Spania (T-609/97, Rec., p. II-4051, punctul 21 și jurisprudența citată).

37 — A se vedea prin analogie în contextul ajutoarelor de stat Hotărârea din 22 noiembrie 2007, Sniace/Comisia (C-260/05 P, Rep., p. I-10005, punctul 56 și jurisprudența citată).

38 — A se vedea, *a contrario*, Ordonanța Regione Puglia/Comisia și Spania, citată anterior (punctele 19-21).

39 — În temeiul articolului 2 litera (h) din regulamentul menționat, statele membre interesate sunt cele între care funcționează o linie aeriană.

82. Concluzionăm de aici că, în împrejurările speciale din prezenta cauză, ținând seama mai ales de contextul specific al Acordului privind transportul aerian și de articolele 8 și 9 din Regulamentul privind accesul, decizia în litigiu a Comisiei privește Confederația Elvețiană direct și individual în sensul articolului 230 al patrulea paragraf CE.

83. Prin urmare, Confederația Elvețiană poate solicita anularea deciziei în litigiu.

C – *Cu privire la motivele de recurs invocate de Confederația Elvețiană*

1. Observații introductive

84. În susținerea recursului formulat, Confederația Elvețiană invocă șase motive întemeiate pe încălcarea unor dispoziții de procedură, precum și a unor dispoziții de fond. Mai exact, este vorba despre motive întemeiate pe o interpretare eronată a articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul privind accesul, a obligației de motivare care revine Comisiei și a articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul, precum și pe o încălcare a principiilor liberei prestări a serviciilor, proporționalității și nediscriminării și a normelor privind sarcina probei.

85. Având în vedere suprapunerea motivelor de recurs, le vom aborda, după formularea unor observații introductive, analizând mai întâi domeniile de aplicare corespunzătoare ale articolelor 8 și 9 din Regulamentul privind accesul și, ulterior, competențele de control ale Comisiei care decurg din articolul 8 din Regulamentul privind accesul. În sfârșit, vom aborda pretențiile Confederației Elvețiene referitoare la nerespectarea de către Tribunal a normelor privind sarcina probei.

86. Acordul privind transportul aerian formează contextul special din prezenta cauză. Chiar dacă în sectorul aerian integrarea Confederației Elvețiene pe piața internă a Uniunii este mai profundă decât în sectoarele vizate de celelalte șase acte ale pachetului de acorduri încheiate cu Confederația Elvețiană [40], nu este mai puțin adevărat că, în lipsa unei dispoziții exprese în acest sens în acordul în cauză, obiectivul de a garanta libera prestare a serviciilor lipsește din cuprinsul acestuia și că obiectivul său se limitează la stabilirea normelor aplicabile aviației civile și în special, în ceea ce privește prezenta cauză, la un schimb de drepturi de trafic în condițiile definite de acordul menționat [41].

87. Cu toate acestea, în ceea ce privește interpretarea dreptului derivat în contextul acordului, nu considerăm că trebuie să interpretăm dispozițiile de drept derivat menționate în anexa la acest instrument într-un mod diferit de cel reținut în situațiile pur interne Uniunii. Totuși, o astfel de abordare transpusă în privința interpretării dispozițiilor materiale de drept derivat nu poate fi acceptată în cazul în care interpretarea acestor din urmă dispoziții decurge dintr-o jurisprudență ulterioară semnării Acordului privind transportul aerian și care se referă la principiile generale de drept al Uniunii, inclusiv la dispozițiile de drept primar.

40 — În ceea ce privește calificarea Acordului privind transportul aerian drept acord de integrare, a se vedea Haldimann, U., „Grundzüge des Abkommens über den Luftverkehr”, Felder, D., și Kaddous, C. (ed.), *Accords bilatéraux Suisse-UE, Bilaterale Abkommen Schweiz-EU*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 443-461.

41 — Cu toate acestea, conform articolului 15 alineatul (2) din acord, drepturile de trafic sunt acordate treptat operatorilor de transport aerian elvețieni. Acordul garantează de asemenea transportatorilor comunitari și elvețieni libertatea de stabilire în acest domeniu special în temeiul articolului 4 din acord. Pentru mai multe detalii, a se vedea Kaddous, C., „Les accords sectoriels dans le système des relations extérieures de l'Union européenne”, *op. cit.*, p. 81 și 82.

2. Domeniile de aplicare ale articolelor 8 și 9 din Regulamentul privind accesul

88. Primul și al doilea motiv de recurs privesc interpretarea articolului 9 din Regulamentul privind accesul. Confederația Elvețiană pretinde, în esență, că Tribunalul a interpretat și a aplicat în mod eronat articolul 9 din Regulamentul privind accesul și că, procedând astfel, acesta a interpretat și a aplicat în mod eronat și obligația de motivare care revine Comisiei.

89. Ținând seama domeniile de aplicare corespunzătoare ale articolelor 8 și 9 din Regulamentul privind accesul, nu împărtășim această opinie.

90. În ceea ce privește primul motiv de recurs, întemeiat pe o aplicare eronată a articolului 9 alineatul (1) din regulamentul menționat, trebuie amintit, asemenea Tribunalului, că, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) din regulamentul menționat, exercitarea drepturilor de trafic, în sensul articolului 2 litera (f) din același regulament, este conformă normelor de exploatare de drept intern referitoare la securitate, la protecția mediului și la alocarea sloturilor.

91. În continuare, în ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 9 din Regulamentul privind accesul, acesta vizează, astfel cum a arătat în mod corect Tribunalul, o categorie specială a normelor de exploatare aplicabile în cazul exercitării drepturilor de trafic, și anume normele de exploatare care impun condiții privind drepturile de trafic, le restrâng sau refuză exercitarea acestora. Prin urmare, măsurile vizate prin articolul 9 din Regulamentul privind accesul le includ numai pe cele care presupun o *interdicție*, cel puțin condițională sau parțială, a exercitării drepturilor de trafic.

92. Argumentele invocate de Confederația Elvețiană referitoare la calificarea măsurilor germane în cauză ca fiind restricții prevăzute la articolul 9 din Regulamentul privind accesul nu pot fi convingătoare.

93. În prezenta cauză, Tribunalul a prezentat în mod clar motivele pentru care măsurile germane în cauză nu implică nicidecum, în perioada de aplicare a acestora, vreo interdicție de traversare a spațiului aerian german de zborurile cu plecarea de pe aeroportul din Zürich sau având ca destinație acest aeroport.

94. Tribunalul subliniază, în această privință, că măsurile menționate se limitează, în esență, să împiedice în perioadele specificate survolarea la joasă altitudine a părții din teritoriul german apropiate de frontiera elvețiană, permițând în același timp survolarea aceluiași teritoriu la o altitudine mai mare. Prin urmare, ele implică, în esență, o simplă modificare a traiectoriei zborurilor vizate, fără a limita exercitarea drepturilor de trafic în sensul articolului 9 din Regulamentul privind accesul.

95. În plus, Tribunalul a constatat în mod clar că existența normelor de exploatare referitoare în special la protecția mediului, a căror respectare este necesară pentru a autoriza exercitarea drepturilor de trafic în sensul Regulamentului privind accesul, nu echivalează cu impunerea unei condiții sau a unei limitări, în sensul articolului 9 alineatul (1) din regulamentul menționat, pentru exercitarea acestor drepturi. Dacă această situație ar fi incidentă, articolul 8 alineatul (2) din regulament ar fi astfel complet lipsit de sens, deoarece, într-o asemenea ipoteză, orice normă de exploatare ar intra în domeniul de aplicare al articolului 9 din regulamentul menționat.

96. Având în vedere aceste considerații, primul motiv de recurs trebuie respins.

97. În mod similar, trebuie să se respingă al doilea motiv de recurs, întemeiat pe o interpretare eronată a obligației de motivare care revine Comisiei în temeiul articolului 253 CE. În această privință, este suficient să se arate că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că motivarea trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și că o decizie a Comisiei trebuie să menționeze în mod clar raționamentul acesteia, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente, să își exercite controlul. Pentru a îndeplini această obligație, nu este

necesar să se prezinte toate motivele posibile, nici să se specifice și să se aprecieze în mod detaliat toate faptele [42].

98. Reiese cu claritate din hotărârea atacată că Tribunalul a putut, în temeiul motivelor invocate în decizia în litigiu, să își exercite controlul. Astfel, după cum a constatat Tribunalul, această decizie menționează în mod clar motivele, atât materiale, cât și procedurale, pentru care Comisia consideră că măsurile germane în cauză trebuie să fie examinate din perspectiva articolului 8 din Regulamentul privind accesul, iar nu din cea a articolului 9 din același regulament [43].

99. Nici argumentul invocat de Confederația Elvețiană întemeiat, pe de o parte, pe substituirea motivelor pe parcursul judecății de către Comisie și, pe de altă parte, pe o eroare de drept pretins săvârșită de Tribunal, constând în faptul că acesta din urmă nu a admis argumentația Confederației Elvețiene referitoare la substituirea motivelor de către Comisie, nu poate fi convingător. Astfel, noțiunea de substituire a motivelor nu poate fi interpretată în sensul că include orice reacție a Comisiei la argumentele invocate de partea adversă în fața Tribunalului, dat fiind că, astfel cum recunoaște în mod întemeiat Tribunalul, decizia în litigiu menționează deja în mod clar motivele pentru care Comisia consideră că măsurile germane în cauză nu intră în domeniul de aplicare al articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul privind accesul.

3. Competențele de control ale Comisiei în temeiul Regulamentului privind accesul

100. Al treilea, al patrulea și al șaselea motiv de recurs privesc, în esență, interpretarea și aplicarea articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul în cadrul Acordului privind transportul aerian. Al șaselea motiv, referitor la un aspect precis al examinării proporționalității măsurilor germane în cauză, depinde de soarta celui de al patrulea motiv la care face referire în esență. În consecință, în cazul în care al patrulea motiv este respins, astfel cum propunem, trebuie să se procedeze în același mod și în privința celui de al șaselea motiv.

101. Argumentele invocate de Confederația Elvețiană conform cărora Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept cu ocazia interpretării și a aplicării articolului 8 din Regulamentul privind accesul nu pot fi convingătoare. Dimpotrivă, aceste trei motive de recurs se întemeiază pe o premisă eronată în ceea ce privește competențele pe care Comisia le deduce din Regulamentul privind accesul în cadrul Acordului privind transportul aerian.

a) Cu privire la corelația dintre Acordul privind transportul aerian și Regulamentul privind accesul

102. Trebuie amintit de la început că competențele Comisiei care rezultă din articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul în ceea ce privește examinarea de către aceasta a măsurilor germane în contextul Acordului privind transportul aerian trebuie să fie interpretate menținând fidelitatea față de textele și de obiectivele instrumentelor în cauză.

42 — A se vedea printre altele Hotărârea din 9 septembrie 2004, Spania/Comisia (C-304/01, Rec., p. I-7655, punctul 50 și jurisprudența citată).

43 — Vom adăuga că această situație se regăsește cu atât mai mult în speță dat fiind că, potrivit unei jurisprudențe constante, obligația de motivare este redusă în cazul în care persoana interesată a putut participa la procedura administrativă care a precedat adoptarea actului atacat și a avut ocazia de a se exprima. A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 11 septembrie 2003, Austria/Consiliul (C-445/00, Rec., p. I-8549, punctele 49 și 50).

103. Acordul privind transportul aerian are drept obiectiv asigurarea schimbului de drepturi de trafic între operatorii de transport aerian comunitari și cei elvețieni în condițiile definite de același instrument. Rezultă în special din articolul 15 alineatul (1) din acest acord că el nu are drept obiectiv acordarea de drepturi de trafic absolute, ci sub rezerva Regulamentului privind accesul. Regulamentul menționat urmărește, la rândul său, să permită accesul operatorilor de transport aerian la rute ale serviciilor aeriene regulate intracomunitare. Cu alte cuvinte, acesta reglementează acordarea de drepturi de trafic întreprinderilor de transport aerian.

104. Cu toate acestea, acordarea drepturilor de trafic în sensul acestui regulament este supusă unor condiții și în special celor care rezultă din articolul 8 alineatul (2) din acesta. Astfel, exercitarea drepturilor de trafic acordate în temeiul regulamentului menționat depinde, printre altele, de normele de exploatare de drept intern referitoare la securitate, la protecția mediului și la alocarea sloturilor.

105. Dispozițiile Acordului privind transportul aerian nu pot extinde, astfel cum a constatat în mod întemeiat Tribunalul, domeniul de aplicare al Regulamentului privind accesul atunci când se aplică relațiilor dintre părțile la acest acord. Cu alte cuvinte, regulamentul menționat nu se aplică situațiilor reglementate de acordul respectiv care nu intră în domeniul de aplicare al regulamentului menționat, într-un context pur comunitar [44].

106. Conținutul articolului 2 din Acordul privind transportul aerian nu schimbă nimic în această privință. Desigur, articolul indicat prevede că dispozițiile cuprinse în anexa la acest acord se aplică în măsura în care acestea se referă la transportul aerian sau la chestiuni direct legate de transportul aerian. Totuși, astfel cum a arătat Tribunalul în hotărârea atacată, această dispoziție stabilește și delimitează numai domeniul de aplicare al dispozițiilor enumerate în anexa menționată, excluzând o aplicare a acestor dispoziții în cadrul acordului în cazurile care nu se referă nici la transportul aerian, nici la aspecte legate direct de acesta. Această limitare nu afectează nicidecum, contrar pretențiilor Confederației Elvețiene, domeniul de aplicare material al Regulamentului privind accesul care reglementează doar acordarea drepturilor de trafic operatorilor de transport aerian [45].

107. Din acest motiv, competențele de control ale Comisiei care decurg din regulamentul menționat sunt limitate, în cadrul examinării efectuate în temeiul articolului 18 alineatul (2) din Acordul privind transportul aerian – care limitează, pe de altă parte, competențele Comisiei în cadrul acordului la cazurile care pot afecta serviciile aeriene – și al articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul, la examinarea care are ca obiect implicațiile măsurilor asupra exercitării drepturilor de trafic.

108. Comisia trebuie, mai exact, să verifice că măsurile au fost adoptate pentru motive referitoare la securitate, la protecția mediului și la alocarea sloturilor și că acestea se aplică, în ceea ce privește exercitarea drepturilor de trafic, într-un mod nediscriminatoriu în privința operatorilor de transport aerian. Prin urmare, interesele operatorului aeroportului și cele ale locuitorilor din proximitatea acestuia nu sunt luate în considerare la examinarea măsurilor germane efectuată în temeiul articolului 18 alineatul (2) din Acordul privind transportul aerian și al articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul.

44 — În plus, subliniem că problema specială privind zgomotul este reglementată de Directiva 2002/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 martie 2002 privind stabilirea normelor și a procedurilor cu privire la introducerea restricțiilor de exploatare referitoare la zgomot pe aeroporturile comunitare (JO L 85, p. 40, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 219) și de Directiva 2002/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 iunie 2002 privind evaluarea și gestiunea zgomotului ambiental (JO L 189, p. 12, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 196).

45 — Singura extindere a domeniului de aplicare al Regulamentului privind accesul în contextul acordului este cea care rezultă din asimilarea Confederației Elvețiene statelor membre și a operatorilor de transport aerian care au sediul pe teritoriul acesteia operatorilor de transport comunitari.

b) Cu privire la principiile inerente liberei prestări a serviciilor

109. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, Confederația Elvețiană impută Tribunalului că a interpretat în mod eronat articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul prin faptul că a omis să verifice conformitatea deciziei în litigiu cu principiile liberei prestări a serviciilor și proporționalității.

110. Criteriile de examinare la care face referire Confederația Elvețiană în cadrul acestui motiv de recurs, în special cele întemeiate pe principiul general privind libera prestare a serviciilor și pe principiul general al proporționalității, au fost stabilite într-un context comunitar [46]. Întrucât Acordul privind transportul aerian nu face referire în mod expres la aceste principii, Comisia nu era obligată să țină seama de ele cu ocazia examinării măsurilor în litigiu în prezentul context, în lipsa unui temei corespunzător în Acordul privind transportul aerian.

111. Astfel cum s-a subliniat în repetate rânduri, încheierea Acordului privind transportul aerian nu determină o aplicare automată a dreptului comunitar în ansamblul său în privința Confederației Elvețiene. Dimpotrivă, optând pentru calea acordurilor bilaterale, Confederația Elvețiană a ales cu bună știință o direcție care nu permite o participare la piața internă care să fie la fel de extinsă precum cea întemeiată pe aderarea la Uniunea Europeană sau la Spațiul Economic European. Textul acordului menționat, în special modul de redactare a articolelor 1 și 3, demonstrează în mod clar că obiectivul acestuia nu a fost nici aplicarea în acest domeniu a liberei prestări a serviciilor, astfel cum este prevăzută la articolele 49 CE și 51 CE, în privința Confederației Elvețiene, nici aplicarea principiului proporționalității. În consecință, nimic nu obligă Comisia să verifice dacă măsurile germane în cauză sunt conforme principiului general privind libera prestare a serviciilor și în special principiului general al proporționalității.

112. În speță, Tribunalul nu și-a exprimat în mod expres poziția cu privire la problema dacă principiile menționate se aplică sau nu se aplică în cadrul prezentei cauze. Acesta a examinat totuși decizia în litigiu din această perspectivă și a constatat că măsurile în cauză nu încălcau nicidecum principiile menționate.

113. Întrucât aceste principii nu sunt totuși aplicabile în cadrul examinării măsurilor germane în cauză, motivul de recurs îndreptat împotriva motivării hotărârii atacate referitor la pretinsa încălcare a liberei prestări a serviciilor nu poate determina anularea acestei din urmă hotărâri [47].

114. Având în vedere aceste elemente, al treilea motiv de recurs trebuie să fie respins ca inoperant.

c) Cu privire la principiul nediscriminării

115. În ceea ce privește al patrulea motiv de recurs, prin intermediul căruia Confederația Elvețiană impută Tribunalului o încălcare a principiului nediscriminării, trebuie arătat că limitarea competențelor de control nu afectează examinarea măsurilor germane din punctul de vedere al principiului nediscriminării. Acest lucru rezultă din interpretarea articolului 1 alineatul (2) coroborat

46 — Deciziile Comisiei la care face trimitere Confederația Elvețiană sunt Decizia 98/523/CE din 22 iulie 1998 privind o procedură de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2408/92 al Consiliului (JO L 233, p. 25) și Decizia 94/290/CE din 27 aprilie 1994 privind o procedură de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2408/92 al Consiliului (JO L 127, p. 22). În ceea ce privește această din urmă decizie, a se vedea, pe de altă parte, Hotărârea Tribunalului din 19 iunie 1997, Air Inter/Comisia (T-260/94, Rec., p. II-997). Dat fiind cadrul pur comunitar al deciziilor menționate, Comisia era obligată să țină seama de dreptul comunitar primar și de principiile generale ale dreptului comunitar în cadrul examinării măsurilor în cauză. În ceea ce privește jurisprudența Curții, în special Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Italia/Comisia (C-361/98, Rec., p. I-385), trebuie arătat că hotărârea menționată a fost pronunțată *după* semnarea acordului. Rezultă că această hotărâre nu poate furniza orientări pentru interpretarea acordului, cu excepția cazului în care a fost notificată și examinată în cadrul Comitetului mixt prevăzut la articolul 21 alineatul (1) din Acordul privind transportul aerian.

47 — A se vedea printre altele Hotărârea din 18 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, Rec., p. I-5425, punctul 148 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 29 martie 2012, Comisia/Polonia (C-504/09 P, punctul 90 și jurisprudența citată).

cu articolul 3 din Acordul privind transportul aerian, care interzice în mod expres orice discriminare exercitată pe motive de naționalitate. Cu toate acestea, astfel cum am precizat deja anterior, competențele de control ale Comisiei nu se extind la luarea în considerare a intereselor locuitorilor elvețieni din proximitatea aeroportului din Zürich și ale operatorului acestuia.

116. În ceea ce privește aplicarea principiului nediscriminării în privința operatorilor de transport aerian și în special în privința companiei Swiss, care utilizează aeroportul din Zürich ca aeroport pivot [48], considerăm că nu se poate imputa Tribunalului nicio eroare de drept în acest context.

117. Tribunalul a amintit mai întâi că, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul nediscriminării interzice nu numai discriminările evidente pe motiv de cetățenie sau de naționalitate sau de sediu în ceea ce privește societățile, ci și toate formele disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de distincție, ajung în realitate la același rezultat [49].

118. În continuare, întemeindu-se pe jurisprudența sus-menționată, Tribunalul a subliniat că, chiar dacă măsurile germane în cauză ar conduce la același rezultat ca o discriminare întemeiată pe naționalitate în ceea ce privește operatorii de transport aerian elvețieni, printre care în special Swiss, ca urmare a faptului că aceasta din urmă utilizează aeroportul din Zürich drept placă turnantă, ar trebui, în plus, ca măsurile menționate să nu fie justificate de împrejurări obiective și să nu fie proporționale cu obiectivul pe care îl urmăresc.

119. Ulterior, Tribunalul a efectuat o apreciere a faptelor și a constatat, în ceea ce privește primul criteriu referitor la obiectivul legitim al măsurilor în litigiu, că în speță existau împrejurări obiective care au justificat adoptarea regulamentului de aplicare, în special cele privind reducerea zgomotului într-o regiune turistică a Germaniei, în sensul jurisprudenței menționate.

120. În ceea ce privește al doilea criteriu, referitor la caracterul proporțional al măsurilor în cauză, Tribunalul a examinat mai întâi, în mod detaliat, elementele de probă care i-au fost prezentate. Tribunalul a constatat, printre altele, că statele membre erau îndreptățite să adopte măsuri prin care se urmărește reducerea zgomotului sub valorile-limită prevăzute și că, ținând seama de lipsa sa de autoritate asupra utilizării aeroportului din Zürich, Republica Federală Germania nu dispunea de alte mijloace pentru a atinge obiectivul urmărit. Această analiză l-a determinat să concluzioneze că, în lipsa unei dovezi care să demonstreze existența sau chiar eventualitatea producerii unor dezavantaje majore pentru aeroportul din Zürich sau existența unor măsuri mai puțin oneroase care ar permite atingerea obiectivului de reducere a zgomotului vizat prin regulamentul de aplicare, măsurile germane în cauză trebuiau să fie considerate proporționale cu obiectivul urmărit.

121. Amintim că o astfel de apreciere nu constituie, sub rezerva denaturării elementelor de probă care au fost prezentate Tribunalului, o problemă de drept supusă ca atare controlului Curții [50]. Trebuie subliniat, pe de altă parte, că o denaturare trebuie să reiasă în mod evident din înscrisurile dosarului, fără a fi necesară o nouă apreciere a faptelor și a probelor [51].

122. În speță, având în vedere argumentele prezentate de Confederația Elvețiană prin intermediul cărora aceasta se limitează, în esență, să conteste aprecierea faptelor efectuată de Tribunal, nu rezultă în mod vădit că constatările făcute de Tribunal conțin inexactități de natură să determine controlul Curții.

48 — Este vorba despre o exploatare a rețelelor radiale care este caracterizată prin faptul că operatorii de transport aerian utilizează un aeroport drept platformă de corespondență și care a devenit un model operațional obișnuit în rândul operatorilor de transport aerian.

49 — În hotărârea atacată, Tribunalul a menționat Hotărârea din 13 iulie 1993, Commerzbank (C-330/91, Rec., p. I-4017, punctul 14), Hotărârea din 19 martie 2002, Comisia/Italia (C-224/00, Rec., p. I-2965, punctul 15), și Hotărârea din 27 octombrie 2009, ČEZ (C-115/08, Rep., p. I-10265, punctul 92).

50 — A se vedea în special Hotărârea din 6 aprilie 2006, General Motors/Comisia (C-551/03 P, Rec., p. I-3173, punctul 51). A se vedea și Hotărârea din 20 ianuarie 2011, General Química și alții/Comisia (C-90/09 P, Rep., p. I-1, punctul 72 și jurisprudența citată).

51 — A se vedea în special Hotărârea din 19 iulie 2012, Kaimer și alții/Comisia (C-264/11 P, punctul 24 și jurisprudența citată).

123. În rest, considerăm că o concluzie contrară ar avea drept consecință faptul că orice normă de exploatare care are drept obiectiv garantarea securității, a protecției mediului sau alocarea sloturilor ar fi în mod automat discriminatorie, în condițiile în care astfel de măsuri afectează mai des operatorii de transport aerian care utilizează aeroportul în cauză drept aeroport pivot. O astfel de interpretare a principiului nediscriminării ar lipsi articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul privind accesul de efectul său util.

124. Având în vedere aceste considerații, al patrulea motiv de recurs trebuie respins.

125. În sfârșit, al șaselea motiv de recurs privește un aspect precis al examinării efectuate de Tribunal referitoare la proporționalitatea măsurilor germane în cauză. Prin intermediul acestui motiv, Confederația Elvețiană impută Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a exclus existența eventuală a unor măsuri mai puțin oneroase. Ținând seama de analiza noastră referitoare la al patrulea motiv de recurs și de propunerea noastră de a respinge acest motiv, considerăm că nici al șaselea motiv nu este de natură să determine anularea hotărârii atacate și că, în consecință, acest motiv trebuie respins ca fiind inoperant.

4. Normele privind sarcina probei

126. Prin intermediul celui de al cincilea motiv de recurs, întemeiat pe o interpretare arbitrară a normelor privind sarcina probei, Confederația Elvețiană reiterează, încă o dată, argumentația sa privind eroarea de drept pretins săvârșită de Tribunal la momentul examinării proporționalității măsurilor germane în cauză în raport cu principiul nediscriminării. În consecință, având în vedere răspunsul dat în privința celui de al patrulea motiv, considerăm că argumentația Confederației Elvețiene ar putea fi respinsă de la început.

127. În orice caz, sarcina de a proba faptele pe care își întemeiază pretenția revine persoanei care dorește să obțină recunoașterea unui drept în justiție. În consecință, considerăm că Tribunalul a aplicat în mod corect normele privind sarcina probei prin faptul că a considerat că revenea Confederației Elvețiene sarcina de a dovedi că regulamentul de aplicare nu constituia o măsură necesară și proporțională în sensul obiectivelor urmărite de acesta. În lipsa unei astfel de probe, Tribunalul a efectuat o apreciere a faptelor care l-a determinat să constate că nu a fost dovedită existența unor măsuri mai puțin oneroase.

128. Or, întrucât Confederația Elvețiană nu a demonstrat nicio denaturare de natură să determine controlul Curții, al cincilea motiv de recurs trebuie respins.

VI – Concluzie

129. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, sugerăm Curții:

— să respingă recursul formulat de Confederația Elvețiană,

— să oblige Confederația Elvețiană să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisie și

— să oblige Republica Federală Germania și Landkreis Waldshut să suporte propriile cheltuieli de judecată.