

ΕΠΙΤΡΟΠΗ κατά ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 5ης Νοεμβρίου 2002 *

Στην υπόθεση C-476/98,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους J. Sack και F. Benyon, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από τον C.-D. Quassowski, επικουρούμενο από τον G. Schohe, Rechtsanwalt,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

υποστηριζόμενης από το

Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενο από τον Μ. Α. Fierstra και την J. van Bakel,

παρεμβαίνον,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρισθεί:

- κυρίως, ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, καθόσον προέβη σε ατομική διαπραγμάτευση, μονογράφηση και σύναψη το 1994 και το 1996 συμφωνιών «ελεύθερης αεροπλοΐας» («open sky») με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ, και συγκεκριμένα από το άρθρο της 5 (νυν άρθρο 10 ΕΚ) και το άρθρο της 52 (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 43 ΕΚ), καθώς και από το παράγωγο δίκαιο που έχει θεσπιστεί βάσει της Συνθήκης αυτής, και συγκεκριμένα από τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 2407/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων (ΕΕ L 240, σ. 1), 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 8), 2409/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 15), 2299/89 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1989, σχετικά με κώδικα συμπεριφοράς για τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων (ΕΕ L 220, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3089/93 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993 (ΕΕ L 278, σ. 1), και 95/93 του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 1993, σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες (ΕΕ L 14, σ. 1), και

- επικουρικώς, όσον αφορά ένα μέρος του κύριου αιτήματος: ότι, στο μέτρο που θεωρηθεί ότι οι συμφωνίες του 1994 και του 1996 δεν τροποποίησαν ριζικά και άρα δεν αντικατέστησαν τις συναφθείσες προγενέστερα συμφωνίες, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, καθόσον δεν κατάργησε τις διατάξεις των εν λόγω προγενέστερων συμφωνιών που είναι ασυμβίβαστες με τη Συνθήκη, και συγκεκριμένα με το άρθρο 52, καθώς και με το παράγωγο δίκαιο, και καθόσον δεν έλαβε όλα τα δυνατά από νομική άποψη μέτρα προς τον σκοπό αυτό, παρέβη, όσον αφορά τις συναφθείσες πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης συμφωνίες, τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 234 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησως, άρθρο 307 ΕΚ) και, όσον αφορά τις συναφθείσες μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης συμφωνίες, τις υποχρεώσεις που υπέχει από το παράγωγο δίκαιο,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους J.-P. Puissechet, πρόεδρο του έκτου τμήματος, προεδρεύοντα, R. Schintgen, πρόεδρο τμήματος, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, B. Σκουρή (εισηγητή), F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr και J. N. Cunha Rodrigues, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Tizzano

γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας, και D. Louterman-Hubeau, προϊσταμένη τμήματος,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 8ης Μαΐου 2001, κατά την οποία η Επιτροπή εκπροσωπήθηκε από τους J. Sack και F. Benyon, η

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας από την B. Muttelsee-Schön, επικουρούμενη από τον G. Schohe, και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών από τις J. van Bakel και H. G. Sevenster και τον J. van Haersolte,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 31ης Ιανουαρίου 2002,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 18 Δεκεμβρίου 1998, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), προσφυγή με την οποία ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει:

- κυρίως, ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, καθόσον προέβη σε ατομική διαπραγμάτευση, μονογράφιση και σύναψη το 1994 και το 1996 συμφωνιών «ελεύθερης αεροπλοΐας» («open sky») με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ, και συγκεκριμένα από το άρθρο της 5 (νυν άρθρο 10 ΕΚ) και το άρθρο της 52 (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 43 ΕΚ), καθώς και από το παράγωγο δίκαιο που έχει θεσπιστεί βάσει της Συνθήκης αυτής, και συγκεκριμένα από τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 2407/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, περί της εκδόσεως αδειών των αερομεταφορέων (ΕΕ L 240, σ. 1), 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση

των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 8), 2409/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 15), 2299/89 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1989, σχετικά με κώδικα συμπεριφοράς για τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων (ΕΕ L 220, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3089/93 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993 (ΕΕ L 278, σ. 1, στο εξής: κανονισμός 2299/89), και 95/93 του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 1993, σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες (ΕΕ L 14, σ. 1), και

- επικουρικώς, όσον αφορά ένα μέρος του κύριου αιτήματος: ότι, στο μέτρο που θεωρηθεί ότι οι συμφωνίες του 1994 και του 1996 δεν τροποποίησαν ριζικά και άρα δεν αντικατέστησαν τις προγενέστερες συμφωνίες, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, καθόσον δεν κατάργησε τις διατάξεις των εν λόγω προγενέστερων συμφωνιών που είναι ασυμβίβαστες με τη Συνθήκη, και συγκεκριμένα με το άρθρο 52, καθώς και με το παράγωγο δίκαιο, και καθόσον δεν έλαβε όλα τα δυνατά από νομική άποψη μέτρα προς τον σκοπό αυτό, παρέβη, όσον αφορά τις συναφθείσες πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης συμφωνίες, τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 234 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 307 ΕΚ), και, όσον αφορά τις συναφθείσες μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης συμφωνίες, τις υποχρεώσεις που υπέχει από το παράγωγο δίκαιο.

- 2 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 8ης Ιουλίου 1999, επιτράπηκε στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών να παρέμβει υπέρ της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

Νομικό πλαίσιο

- 3 Το άρθρο 84, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 80, παράγραφος 1, ΕΚ) προβλέπει ότι οι διατάξεις του τίτλου IV, ο οποίος αφορά τις μεταφορές, του τρίτου μέρους της Συνθήκης εφαρμόζονται μόνο στις σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές. Η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού ορίζει τα εξής:

«Το Συμβούλιο δύναται να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία εάν, κατά ποιο μέτρο και κατά ποια διαδικασία θα είναι δυνατό να θεσπισθούν κατάλληλες διατάξεις για τις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές.

Είναι εφαρμοστέες οι διαδικαστικές διατάξεις του άρθρου 75, παράγραφοι 1 και 3.»

- 4 Βάσει της τελευταίας αυτής διατάξεως και προς τον σκοπό της σταδιακής εγκαθι-
δρύσεως της εσωτερικής αγοράς των εναέριων μεταφορών, το Συμβούλιο θέσπισε το
1987, το 1990 και το 1992 τρία ρυθμιστικά «πακέτα», σκοπός των οποίων ήταν να
διασφαλιστούν, πρώτον, η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών εναέριων μεταφορών
και, δεύτερον, η εφαρμογή στον εν λόγω τομέα των κοινοτικών κανόνων περί
ανταγωνισμού.
- 5 Η ρύθμιση που θεσπίστηκε το 1992, που αποκαλείται «τρίτο πακέτο», περιλαμβάνει
τους κανονισμούς 2407/92, 2408/92 και 2409/92.

- 6 Ο κανονισμός 2407/92 αφορά, σύμφωνα με το άρθρο του 1, τις απαιτήσεις για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη αδειών εκμεταλλεύσεως σε αερομεταφορείς εγκατεστημένους στην Κοινότητα και τη διατήρηση των αδειών αυτών σε ισχύ. Συναφώς, από το άρθρο 3, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού προκύπτει ότι δεν επιτρέπεται σε καμία εγκατεστημένη στην Κοινότητα επιχείρηση να μεταφέρει αεροπορικώς επιβάτες, ταχυδρομείο ή/και φορτίο έναντι αμοιβής, αν δεν της έχει χορηγηθεί η αντίστοιχη άδεια εκμεταλλεύσεως. Κατά το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, του ίδιου κανονισμού, ένα κράτος μέλος δεν χορηγεί την άδεια αυτή παρά μόνο στις επιχειρήσεις των οποίων ο κύριος τόπος δραστηριοτήτων και η τυχόν καταχωρημένη έδρα βρίσκονται στο εν λόγω κράτος μέλος και των οποίων, υπό την επιφύλαξη των συμφωνιών και συμβάσεων των οποίων η Κοινότητα είναι συμβαλλόμενο μέρος, η πλειοψηφία των μετοχών ανήκει σε κράτη μέλη ή/και σε υπηκόους κρατών μελών, που πρέπει επίσης να ασκούν πραγματικό έλεγχο επί των επιχειρήσεων αυτών.
- 7 Ο κανονισμός 2408/92 αφορά, όπως προκύπτει από τον τίτλο του, την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων στα δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών. Σύμφωνα με τον ορισμό που δίδεται με το άρθρο 2, στοιχείο β', του εν λόγω κανονισμού, ως κοινοτικός αερομεταφορέας νοείται ο αερομεταφορέας με έγκυρη άδεια εκμετάλλευσης που έχει εκδοθεί σύμφωνα με τον κανονισμό 2407/92. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92 ορίζει ότι το(α) ενδιαφερόμενο(α) κράτος(η) μέλος(η) επιτρέπει(ουν) στους κοινοτικούς αερομεταφορείς να ασκούν δικαιώματα μεταφορών σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου παρέχει πάντως στα κράτη μέλη την ευχέρεια να αποκλίνουν από τη διάταξη αυτή μέχρι την 1η Απριλίου 1997, όσον αφορά την άσκηση δικαιωμάτων ενδομεταφορών (καμποτάζ).
- 8 Τα άρθρα 4 έως 7 του κανονισμού 2408/92 ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας σε ορισμένα δρομολόγια. Το άρθρο 8 του ίδιου κανονισμού επιτρέπει στα κράτη μέλη να ρυθμίζουν, χωρίς να δημιουργούν διακρίσεις λόγω εθνικότητας ή ταυτότητας του αερομεταφορέα, την κατανομή της κυκλοφορίας μεταξύ των αερολιμένων ενός και του αυτού συστήματος αερολιμένων. Τέλος, το άρθρο 9 του ίδιου κανονισμού προβλέπει ότι, όταν υπάρχουν σοβαρά προβλήματα συμφόρησης ή/και περιβάλλοντος, το υπεύθυνο κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει όρους, να περιορίζει ή να αρνείται την άσκηση μεταφορικών δικαιωμάτων, ιδίως όταν άλλα μεταφορικά μέσα μπορούν να προσφέρουν ικανοποιητικό επίπεδο υπηρεσιών.

- 9 Ο κανονισμός 2409/92 ορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, τα κριτήρια και τις διαδικασίες καθορισμού των αεροπορικών ναύλων και κομίστρων για τις μεταφορές μόνο που πραγματοποιούνται καθ' ολοκληρίαν εντός της Κοινότητας.
- 10 Οι παράγραφοι 2 και 3 του ίδιου άρθρου έχουν ως εξής:

«2. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 3, ο κανονισμός αυτός δεν εφαρμόζεται:

- α) στους ναύλους και τα κόμιστρα των εξωκοινοτικών μεταφορέων,
- β) στους ναύλους και τα κόμιστρα που καθορίζονται σύμφωνα με συμβάσεις παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των αερομεταφορέων σε ενδοκοινοτικές αεροπορικές διαδρομές.

3. Μόνον οι κοινοτικοί αερομεταφορείς έχουν το δικαίωμα να εισαγάγουν νέα προϊόντα ή χαμηλότερους ναύλους από τους ήδη υπάρχοντες για ταυτόσημα προϊόντα.»

- 11 Πέρα από τους κανονισμούς 2407/92, 2408/92 και 2409/92, οι οποίοι εκδόθηκαν το 1992, ο κοινοτικός νομοθέτης εξέδωσε και άλλες πράξεις στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών. Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για τους κανονισμούς 2299/89 και 95/93.
- 12 Ο κανονισμός 2299/89 εφαρμόζεται, σύμφωνα με το άρθρο 1, στα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων (στο εξής: ΗΣΚ) που περιλαμβάνουν υπηρεσίες αεροπορικής μεταφοράς, όταν προσφέρονται για χρήση ή/και χρησιμοποιούνται στο έδαφος της Κοινότητας, ανεξάρτητα από την ιδιότητα ή την ιθαγένεια του πωλητή του συστήματος, την πηγή των χρησιμοποιούμενων πληροφοριών ή τον τόπο στον οποίο βρίσκεται η κεντρική μονάδα επεξεργασίας δεδομένων ή τη γεωγραφική θέση των αερολιμένων μεταξύ των οποίων γίνεται η εν λόγω αεροπορική μεταφορά.
- 13 Εντούτοις, το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 2, του ίδιου κανονισμού προβλέπει πάντως τα εξής:

«1. Οι δυνάμει των άρθρων 3 και 4 έως 6 υποχρεώσεις του πωλητή συστήματος δεν εφαρμόζονται όσον αφορά μητρικό μεταφορέα τρίτης χώρας, στο βαθμό που το ΗΣΚ του το οποίο βρίσκεται εκτός του εδάφους της Κοινότητας δεν παρέχει στους κοινοτικούς αερομεταφορείς μεταχείριση ισοδύναμη με αυτήν που παρέχεται στο πλαίσιο του παρόντος κανονισμού και του κανονισμού (ΕΟΚ) 83/91 της Επιτροπής.

2. Οι δυνάμει των άρθρων 3α, 4 και 8 υποχρεώσεις των μητρικών ή των συμμετεχόντων μεταφορέων δεν εφαρμόζονται όσον αφορά ΗΣΚ που ελέγχεται από αερομεταφορέα(είς) μας ή περισσότερων τρίτων χωρών, στο μέτρο που στο (στους) μητρικό(ούς) ή συμμετέχοντα(ες) μεταφορέα(είς) δεν προσφέρεται, εκτός του εδάφους της Κοινότητας, μεταχείριση ισοδύναμη με αυτή που παρέχεται στο πλαίσιο του παρόντος κανονισμού και του κανονισμού (ΕΟΚ) 83/91 της Επιτροπής.»

- 14 Τέλος, δεν αμφισβητείται ότι ο κανονισμός 95/93 εφαρμόζεται και στους αερομεταφορείς τρίτων χωρών. Εντούτοις, το άρθρο 12 προβλέπει τα εξής:

«1. Όποτε υπάρχουν ενδείξεις ότι, όσον αφορά την κατανομή του διαθέσιμου χρόνου χρήσης σε αερολιμένες, μια τρίτη χώρα:

- α) δεν επιφυλάσσει στους κοινοτικούς αερομεταφορείς μεταχείριση ανάλογη προς τη μεταχείριση την οποία τα κράτη μέλη της Κοινότητας παρέχουν στους αερομεταφορείς αυτής της χώρας

ή

- β) de facto δεν επιφυλάσσει στους κοινοτικούς αερομεταφορείς την εθνική μεταχείριση

ή

- γ) επιφυλάσσει σε αερομεταφορείς που προέρχονται από άλλες τρίτες χώρες ευνοϊότερη μεταχείριση από ό,τι στους κοινοτικούς αερομεταφορείς,

μπορεί να λαμβάνονται μέτρα για τη διευθέτηση της κατάστασης έναντι του οικείου αερολιμένα ή αερολιμένων, συμπεριλαμβανομένης της πλήρους ή μερικής αναστολής των βάσει του παρόντος κανονισμού υποχρεώσεων, έναντι αερομεταφορέα της εν λόγω τρίτης χώρας, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο.

2. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για οποιοσδήποτε σοβαρές δυσχέρειες, νομικού ή πρακτικού χαρακτήρα, αντιμετωπίζουν κοινοτικοί αερομεταφορείς όσον αφορά την εξασφάλιση διαθέσιμων χρόνων χρήσης στους αερολιμένες τρίτων χωρών.»

Ιστορικό της διαφοράς

Οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής σε σχέση με την εκ μέρους της Κοινότητας σύναψη διεθνών συμφωνιών στον τομέα των εναέριων μεταφορών

15 Λίγο πριν από τη λήξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου ή αμέσως μετά τον πόλεμο αυτό διάφορα κράτη τα οποία στη συνέχεια κατέστησαν μέλη της Κοινότητας, μεταξύ των οποίων και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, συνήψαν με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής διμερείς συμφωνίες στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών.

16 Η Επιτροπή, με πρόθεση να αντικαταστήσει το σύνολο αυτών των διμερών συμβάσεων με ενιαία συμφωνία μεταξύ Κοινότητας και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, ζήτησε επανειλημμένα από το Συμβούλιο, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90, να την εξουσιοδοτήσει να διαπραγματευθεί με τις αμερικανικές αρχές τη σύναψη τέτοιας συμφωνίας στον τομέα των εναέριων μεταφορών.

- 17 Η πρώτη αίτηση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο υποβλήθηκε στις 23 Φεβρουαρίου 1990 ως πρόταση απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με διαδικασία διαβούλευσης και εξουσιοδότησης για συμφωνίες που αφορούν εμπορικές σχέσεις μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών. Στις 23 Οκτωβρίου 1992 υποβλήθηκε δεύτερη πρόταση αποφάσεως, η οποία περιείχε μερικές ήσσονος σημασίας αλλαγές (ΕΕ 1993, C 216, σ. 15). Οι δύο αυτές προτάσεις είχαν ως νομική βάση το άρθρο 113 της Συνθήκης ΕΚ (γυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 133 ΕΚ), καθόσον η Επιτροπή θεωρούσε ότι η σύναψη διεθνών συμφωνιών για τις εναέριας μεταφορές εμπίπτει στην εμπορική πολιτική της Κοινότητας.
- 18 Το Συμβούλιο δεν έδωσε συνέχεια σε καμία από τις πρωτοβουλίες αυτές της Επιτροπής. Το Συμβούλιο διατύπωσε την άποψή του επί του θέματος με τα συμπεράσματα που ενέκρινε στις 15 Μαρτίου 1993 και με τα οποία εξέθεσε τα εξής:
- ότι το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης αποτελεί την ενδεδειγμένη νομική βάση για την ανάληψη εξωτερικής δράσεως στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών
 - ότι τα κράτη μέλη διατηρούν πλήρως τις αρμοδιότητές τους, όσον αφορά τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών, με την επιφύλαξη των μέτρων που έχει ήδη λάβει ή πρόκειται να λάβει το Συμβούλιο στον τομέα αυτό· συναφώς τονίστηκε πάντως ότι, κατά τις διμερείς διαπραγματεύσεις, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα έπρεπε να λαμβάνουν προσηκόντως υπόψη τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο και θα έπρεπε να ενημερώνονται σε σχέση με τα συμφέροντα των άλλων κρατών μελών
 - ότι οι διαπραγματεύσεις με τις τρίτες χώρες θα πρέπει να διεξάγονται σε κοινοτικό επίπεδο μόνον όταν το Συμβούλιο κρίνει ότι έτσι εξυπηρετείται το κοινό

συμφέρον, διότι προσδοκείται καλύτερο αποτέλεσμα για όλα τα κράτη μέλη σε σχέση με το αποτέλεσμα του παραδοσιακού συστήματος των διμερών συμφωνιών.

19 Τον Απρίλιο 1995 η Επιτροπή έθεσε εκ νέου το ζήτημα, συνιστώντας στο Συμβούλιο να εκδώσει απόφαση που να την εξουσιοδοτεί να διαπραγματευτεί με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής τη σύναψη συμφωνίας για τις αεροπορικές μεταφορές. Κατόπιν της νέας αυτής αιτήσεως, το Συμβούλιο παρέσχε στην Επιτροπή τον Ιούνιο 1996 περιορισμένη εξουσιοδότηση για να διεξαγάγει διαπραγματεύσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής — σε συνεργασία με ειδική επιτροπή που θα όριζε το ίδιο το Συμβούλιο — σε σχέση με τα ακόλουθα σημεία: κανόνες ανταγωνισμού, ιδιοκτησία και έλεγχος των αερομεταφορέων, ΗΣΚ, κατανομή των κωδικών (code sharing), επίλυση των διαφορών, χρηματομοσθωτική πώληση (leasing), ρήτρες περί προστασίας του περιβάλλοντος και μεταβατικά μέτρα. Σε περίπτωση που οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής υπέβαλλαν σχετικό αίτημα, η Επιτροπή εξουσιοδοτούνταν να επεκτείνει τις διαπραγματεύσεις, ώστε να περιληφθούν σ' αυτές οι κρατικές ενισχύσεις και τα άλλα μέτρα με τα οποία επιδιώκεται η αποφυγή της πτωχεύσεως των αερομεταφορέων, η κατανομή του διαθέσιμου χρόνου χρήσεως στους αερολιμένες, η οικονομική και τεχνική καταλληλότητα των αερομεταφορέων, οι ρήτρες ασφάλειας, οι ρήτρες διασφάλισης και οποιοδήποτε άλλο ζήτημα σχετικό με τη ρύθμιση του τομέα. Αντίθετα, προβλεπόταν ρητά ότι η εξουσιοδότηση αυτή δεν κάλυπτε τις διαπραγματεύσεις σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά (περιλαμβανομένων του code sharing και του leasing, εφόσον αφορούσαν τα δικαιώματα μεταφοράς) με τη δυναμικότητα, τον προσδιορισμό των αερομεταφορέων και τους ναύλους και τα κόμιστρα.

20 Στα πρακτικά της συνεδριάσεως του Συμβουλίου, στην οποία αποφασίστηκε να παρασχεθεί στην Επιτροπή η προαναφερθείσα εξουσιοδότηση για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων, επισυνήφθησαν ορισμένες δηλώσεις των δύο αυτών κοινοτικών οργάνων. Σε μία από τις δηλώσεις αυτές, στην οποία προέβησαν από κοινού τα δύο κοινοτικά όργανα (στο εξής: κοινή δήλωση του 1996), προβλεπόταν ότι, για να διασφαλιστεί η συνέχεια των σχέσεων των κρατών μελών με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής κατά τη διάρκεια των κοινοτικών διαπραγματεύσεων και για να υπάρχει αξιόπιστη εναλλακτική λύση σε περίπτωση αποτυχίας των διαπραγματεύσεων αυτών, θα διατηρούνταν το ισχύον σύστημα διμερών συμβάσεων, το οποίο θα εξακολουθούσε να ισχύει μέχρι τη σύναψη νέας συμφωνίας που να δεσμεύει την Κοινότητα. Με αυτοτελή δήλωση, η Επιτροπή δήλωσε ότι θεωρούσε ότι υπήρχε κοινοτική αρμοδιότητα σε σχέση με τα δικαιώματα μεταφοράς.

- 21 Μέχρι σήμερα δεν έχει συναφθεί καμία συμφωνία με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής βάσει της εξουσιοδότησεως που δόθηκε το 1996 στην Επιτροπή σχετικά με τις διαπραγματεύσεις.
- 22 Από τη δικογραφία προκύπτει, αντίθετα, ότι η Κοινότητα συνήψε το 1992 συμφωνία με το Βασίλειο της Νορβηγίας και το Βασίλειο της Σουηδίας στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας, η οποία εγκρίθηκε με την απόφαση 92/384/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1992 (ΕΕ L 200, σ. 20), ότι κατέληξε σε καταρχήν συμφωνία με την Ελβετική Συνομοσπονδία στον ίδιο τομέα και ότι κατά τον χρόνο ασκήσεως της παρούσας προσφυγής διεξήγγε διαπραγματεύσεις με δώδεκα ευρωπαϊκές χώρες για τη σύναψη συμφωνίας για τη δημιουργία «κοινού ευρωπαϊκού εναέριου χώρου».

Η διμερής σύμβαση εναέριων μεταφορών που συνήφθη μεταξύ Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής

- 23 Στις 7 Ιουλίου 1955 συνήφθη μεταξύ Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής διμερής συμφωνία εναέριων μεταφορών, η οποία τροποποιήθηκε το 1978 και το 1989 (στο εξής: συμφωνία του 1955). Στις αρχές της δεκαετίας του '90 οι δύο χώρες αυτές αποφάσισαν να επαναδιαπραγματευθούν τη συμφωνία του 1955. Μέχρι την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων αυτών συμφωνήθηκε να ισχύσει η μεταβατική ρύθμιση την οποία προέβλεπε η συμφωνία που συνήψαν οι εν λόγω χώρες στις 24 Μαΐου 1994 (στο εξής: μεταβατική ρύθμιση του 1994).
- 24 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι το 1992 οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής ανέλαβαν την πρωτοβουλία να προτείνουν σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη τη σύναψη διμερών συμφωνιών «ελεύθερης αεροπλοΐας». Οι συμφωνίες αυτές αφενός θα διευκόλυναν τη σύναψη συμμαχιών μεταξύ αμερικανικών και ευρωπαϊκών αερομεταφορέων και αφετέρου θα έπρεπε να ανταποκρίνονται σε διάφορα κριτήρια που είχε ορίσει η Αμερικανική Κυβέρνηση, μεταξύ των οποίων καταλέγονταν η ελεύθερη πρόσβαση σε όλα τα δρομολόγια, τα απεριόριστα δικαιώματα εκτελέσεως δρομολογίων και μεταφορών, ο καθορισμός των τιμών σύμφωνα με σύστημα «διπλής απορρίψεως» για τα δρομολόγια μεταξύ των μετεχόντων στη συμφωνία μερών, η δυνατότητα συνάψεως συμφωνιών code sharing κ.λπ.

- 25 Κατά τη διάρκεια των ετών 1993 και 1994 οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής ενέτειναν τις προσπάθειές τους για τη σύναψη με τον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ευρωπαϊκών κρατών διμερών συμφωνιών στον τομέα των εναέριων μεταφορών που να ανταποκρίνονται στην πολιτική της «ελεύθερης αεροπλοΐας».
- 26 Με έγγραφο της 17ης Νοεμβρίου 1994 προς τα κράτη μέλη, η Επιτροπή τούς επέστησε την προσοχή επί των αρνητικών αποτελεσμάτων που θα είχαν οι διμερείς αυτές συμφωνίες για την Κοινότητα και έλαβε θέση επί του θέματος δηλώνοντας ότι το είδος αυτό των συμφωνιών θα έθιγε την εσωτερική κοινοτική νομοθεσία. Η Επιτροπή πρόσθεσε ότι μόνο η σε κοινοτικό επίπεδο διαπραγμάτευση των συμφωνιών αυτών θα μπορούσε να είναι αποτελεσματική και νομικά έγκυρη.
- 27 Στις 29 Φεβρουαρίου 1996 οι εκπρόσωποι της Γερμανικής και της Αμερικανικής Κυβερνήσεως κατέληξαν σε συμφωνία ως προς την τροποποίηση της συμφωνίας του 1955. Στις 23 Μαΐου 1996 η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής υπέγραψαν πρωτόκολλο τροποποίησης της συμφωνίας του 1955 (στο εξής: τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996). Μετά την ημερομηνία αυτή ανεστάλη η μεταβατική ρύθμιση του 1994.
- 28 Το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996 επέφερε τις ακόλουθες τροποποιήσεις στη συμφωνία του 1955. Στο κείμενο της ίδιας της συμφωνίας τροποποιήθηκαν ή καταργήθηκαν τα άρθρα 1 (ορισμοί), 2 (χορήγηση δικαιωμάτων μεταφοράς), 3 (καθορισμός των αερομεταφορέων και άδεια εκμεταλλεύσεως), 4 (ανάκληση της άδειας), 6 (ασφάλεια), 7 (δασμοί και τέλη), 8 (αθέμιτος ανταγωνισμός), 9 (εμπορικές δυνατότητες), 10 (καθορισμός των τιμών), 11 (ασφάλεια των πτήσεων) και 12 (διαβουλεύσεις), προκειμένου η συμφωνία αυτή να προσαρμοστεί στο αμερικανικό πρότυπο συμφωνίας «ελεύθερης αεροπλοΐας». Περαιτέρω προστέθηκαν δύο νέα άρθρα, το 7a (τέλη χρήσης) και το 12a (προτιμησιακή μεταχείριση και αμοιβαιότητα). Επιπλέον, τροποποιήθηκαν τα μέρη I και II του παραρτήματος της συμφωνίας του 1955, που περιελάμβαναν πίνακες των δρομολογίων και τις δυνατότητες εκμεταλ-

λεύσεως, προκειμένου τα τμήματα αυτά να προσαρμοστούν στο αμερικανικό πρότυπο συμφωνίας «ελεύθερης αεροπλοΐας» (π.χ. ως προς τα δρομολόγια, τις δυνατότητες ελαστικότερης εκμετάλλευσης, τις ναυλωμένες πτήσεις κ.λπ.). Τέλος, προστέθηκε στο παράρτημα ένα μέρος III, που αφορά τα ΗΣΚ.

- 29 Το άρθρο 3 της συμφωνίας του 1955, όπως τροποποιήθηκε με το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996, επιβάλλει, όσον αφορά τη χορήγηση από κάθε συμβαλλόμενο μέρος των απαιτούμενων αδειών εκμεταλλεύσεως και αδειών τεχνικής φύσεως στις οριζόμενες από το αντισυμβαλλόμενο μέρος αεροπορικές εταιρίες, την προϋπόθεση «να ανήκει η οικεία εταιρία σε σημαντικό ποσοστό στο συμβαλλόμενο μέρος που την ορίζει ή σε υπηκόους του ή σε αμφοτέρους και να ελέγχεται ουσιαστικά από αυτούς» (στο εξής: ρήτρα περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών). Κατά το άρθρο 4 της εν λόγω συμφωνίας, όπως τροποποιήθηκε με το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996, οι άδειες αυτές μπορούν να ανακαλούνται, να αναστέλλονται ή να περιορίζονται, εφόσον δεν πληρούνται η ανωτέρω προϋπόθεση.
- 30 Επιπλέον, το άρθρο 3, παράγραφος 3, της συμφωνίας του 1955, όπως τροποποιήθηκε με το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996, περιέχει διατάξη σχετικά με τη μειοψηφία των μετόχων των αεροπορικών εταιριών τρίτων χωρών. Βάσει της διατάξεως αυτής οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής αναλαμβάνουν τη δέσμευση να παραιτούνται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, από το δικαίωμά τους να μη χορηγούν ή να ανακαλούν τις αναγκαίες άδειες των αεροπορικών εταιριών που έχουν ορίσει άλλα κράτη μέλη δύναμει διμερούς συμφωνίας «ελεύθερης αεροπλοΐας» που έχουν συνάψει με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, εφόσον το ποσοστό συμμετοχής γερμανικών φυσικών ή νομικών προσώπων στο κεφάλαιο των εταιριών αυτών είναι μικρότερο του 50 % (στο εξής: διατάξη περί της μειοψηφίας των μετόχων).

Η διαδικασία πριν από την άσκηση της προσφυγής

- 31 Κατόπιν της συνάψεως του τροποποιητικού πρωτοκόλλου του 1996 μεταξύ της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και των Ηνωμένων Πολιτειών της

Αμερικής, η Επιτροπή απηύθυνε στις 20 Μαΐου 1996 στη Γερμανική Κυβέρνηση έγγραφο οχλήσεως, με το οποίο της επισήμανε κατ' ουσία ότι τα κράτη μέλη δεν είχαν πλέον αρμοδιότητα για τη σύναψη διμερών συμφωνιών, διότι η κοινοτική ρύθμιση για τις εναέριες μεταφορές αποτελούσε πλήρες σύστημα κανόνων για τη δημιουργία εσωτερικής αγοράς στον εν λόγω τομέα. Επιπλέον, η Επιτροπή επισήμανε ότι το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996 αντέβαινε τόσο στο πρωτογενές όσο και στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο.

32 Η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε στις 26 Ιουνίου 1996 και αμφισβήτησε την ορθότητα της αναλύσεως της Επιτροπής, οπότε η Επιτροπή απηύθυνε στις 16 Μαρτίου 1998 στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι οι διμερείς δεσμεύσεις που απέρρεαν από τη μεταβατική ρύθμιση του 1994 και το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996 συνιστούσαν παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και καλούσε το εν λόγω κράτος μέλος να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη αυτή γνώμη εντός δύο μηνών από την κοινοποίησή της.

33 Η Επιτροπή, δεδομένου ότι έκρινε μη ικανοποιητική την απάντηση της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 14ης Μαΐου 1998, άσκησε την παρούσα προσφυγή.

Επί του παραδεκτού

34 Η Γερμανική Κυβέρνηση προτείνει τέσσερις ενστάσεις απαραδέκτου, τις οποίες στηρίζει στην καταστρατήγηση της διαδικασίας και στην έλλειψη εννόμου συμφέροντος της Επιτροπής, στο γεγονός ότι η προσφυγή αφορά επίσης τη μεταβατική ρύθμιση του 1994, στην ασάφεια και γενικότητα του εγγράφου οχλήσεως και στην ασάφεια του επικουρικού αιτήματος της Επιτροπής.

Επί της καταστρατήγησης της διαδικασίας και της ελλείψεως εννόμου συμφέροντος

- 35 Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, η άσκηση της παρούσας προσφυγής συνιστά καταστρατήγηση διαδικασίας, καθόσον η Επιτροπή επιδιώκει με αυτό τον τρόπο να αποκτήσει κοινοτική αρμοδιότητα, της οποίας την αναγνώριση από το Συμβούλιο δεν επέτυχε σε πολιτικό επίπεδο και την οποία δεν μπορεί να αποκτήσει παρά μόνο στρεφόμενη κατά του θεσμικού αυτού οργάνου. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή δεν έχει έννομο συμφέρον για την άσκηση προσφυγής κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και η παρούσα προσφυγή είναι απαράδεκτη.
- 36 Συναφώς επιβάλλεται να τονιστεί ότι αντικείμενο της παρούσας προσφυγής είναι να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, συνάπτοντας διμερείς συμφωνίες με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής στον τομέα των εναέριων μεταφορών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο.
- 37 Ασκώντας την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης, η Επιτροπή εφάρμοσε ορθά τους κανόνες της εν λόγω Συνθήκης, διότι επέλεξε το ένδικο βοήθημα που προβλέπεται από τη Συνθήκη ειδικά για την περίπτωση που η Επιτροπή θεωρεί ότι ένα κράτος μέλος παρέβη μία από τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο.
- 38 Όσον αφορά το επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως σχετικά με τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή επέλεξε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή αντί να στραφεί κατά του Συμβουλίου, υπενθυμίζεται ότι η Επιτροπή, ενόψει του ρόλου της ως θεματοφύλακα της Συνθήκης, είναι η μόνη αρμόδια να αποφασίζει αφενός αν είναι σκόπιμο να κινήσει τη διαδικασία αναγνώρισεως παραβάσεως κράτους μέλους

και αφετέρου λόγω ποιας πράξεως ή παραλείψεως καταλογιστέας στο οικείο κράτος μέλος πρέπει να κινηθεί η διαδικασία αυτή, καθώς και ότι η Επιτροπή δεν οφείλει, στο πλαίσιο της ασκήσεως των αρμοδιοτήτων που της απονέμει το άρθρο 169 της Συνθήκης, να αποδεικνύει την ύπαρξη ειδικού εννόμου συμφέροντος (βλ. απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψεις 21 και 22).

39 Κατά συνέπεια, η ένσταση αυτή πρέπει να απορριφθεί.

Επί του παραδεκτού της προσφυγής κατά το μέρος που αφορά τη μεταβατική ρύθμιση του 1994

40 Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη κατά το μέρος που αφορά τη μεταβατική ρύθμιση του 1994, η οποία έπαυσε να παράγει έννομα αποτελέσματα στις 23 Μαΐου 1996, δηλαδή πριν αποσταλεί η αιτιολογημένη γνώμη.

41 Η Επιτροπή εκθέτει ότι, αν και η μεταβατική ρύθμιση του 1994 έπαυσε να παράγει έννομα αποτελέσματα στις 23 Μαΐου 1996, την περιέλαβε στην προσφυγή της για να αναγνωριστεί επίσης η παραβίαση της κοινοτικής αρμοδιότητας την οποία συνεπαγόταν η θέσπιση της ρυθμίσεως αυτής.

42 Συναφώς, αρκεί να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο προσφυγής ασκούμενης βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης, η ύπαρξη παραβάσεως κράτους μέλους πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση που επικρατούσε κατά τη λήξη της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 1998, C-214/96, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1998, σ. I-7661, σκέψη 25).

- 43 Εν προκειμένω δεν αμφισβητείται ότι κατά τη λήξη της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη της 16ης Μαρτίου 1998 δεν ίσχυε πλέον η μεταβατική ρύθμιση του 1994, αφού η ισχύς της είχε ανασταλεί στις 23 Μαΐου 1996.
- 44 Κατά συνέπεια, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη κατά το μέρος που αφορά τη μεταβατική ρύθμιση του 1994.

Επί της ασάφειας και της γενικότητας του εγγράφου οχλήσεως

- 45 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν αναφέρει, με το έγγραφο οχλήσεως της 20ής Μαΐου 1996, ποιες συγκεκριμένες διατάξεις του τροποποιητικού πρωτοκόλλου του 1996 έπρεπε να τροποποιηθούν και με ποιον τρόπο. Το έγγραφο αυτό, λόγω της ασάφειας και της γενικότητάς του, δεν παρέσχε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τη δυνατότητα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της σύμφωνα με το άρθρο 169, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης και να αντιληφθεί σε ποιες ενέργειες έπρεπε να προβεί, κατά την Επιτροπή, για να συμμορφωθεί με το κοινοτικό δίκαιο.
- 46 Συναφώς υπενθυμίζεται ότι ο στόχος της διαδικασίας πριν από την άσκηση της προσφυγής είναι να παράσχει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος τη δυνατότητα να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο ή να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή. Το νομότυπο της διαδικασίας αυτής συνιστά ουσιώδη εγγύηση που παρέχει η Συνθήκη όχι μόνο για την προστασία των δικαιωμάτων του εν λόγω κράτους μέλους, αλλά και για να εξασφαλιστεί ότι η διαδικασία που θα κινηθεί ενδεχομένως ενώπιον του Δικαστηρίου θα έχει ως αντικείμενο μια σαφώς καθορισμένη διαφορά (διάταξη της 11ης Ιουλίου 1995, C-266/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1995, σ. I-1975, σκέψεις 16 και 17).

- 47 Από τον στόχο αυτό προκύπτει ότι το έγγραφο οχλήσεως έχει ως σκοπό, αφενός, να οριοθετήσει το αντικείμενο της διαφοράς και να παράσχει στο κράτος μέλος που καλείται να υποβάλει τις παρατηρήσεις του τα αναγκαία στοιχεία για την προετοιμασία της άμυνάς του και, αφετέρου, να του δώσει τη δυνατότητα να συμμορφωθεί πριν η υπόθεση φθάσει στο Δικαστήριο (απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-1/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2001, σ. I-9989, σκέψη 54).
- 48 Αν και η αιτιολογημένη γνώμη που προβλέπεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης πρέπει να εκθέτει με λογική πληρότητα και λεπτομερώς τους λόγους που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη, για το έγγραφο οχλήσεως δεν μπορεί να απαιτείται τόσο μεγάλη ακρίβεια, αφού το έγγραφο αυτό κατ' ανάγκη συνίσταται σε μια πρώτη σύντομη περίληψη των αιτιάσεων (βλ. απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1998, σ. I-5449, σκέψη 54).
- 49 Εν προκειμένω, με το έγγραφο οχλήσεως η Επιτροπή περιέγραψε με συντομία, αλλά με επαρκή ακρίβεια, το αντικείμενο των διεθνών δεσμεύσεων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κατά των οποίων βάλλει, αναφερόμενη κυρίως στη ρήτρα περί ιδιοκτησίας και ελέγχου των αεροπορικών εταιριών που περιέχεται στο τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996, και παρέθεσε τους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι οι δεσμεύσεις αυτές, περιλαμβανομένων και των απορρεουσών από την εν λόγω ρήτρα, ήταν αντίθετες στο κοινοτικό δίκαιο.
- 50 Η Επιτροπή, ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό, οριοθέτησε το αντικείμενο της παραβάσεως για την οποία κατηγορούσε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και της παρέσχε τα αναγκαία στοιχεία για την προετοιμασία της άμυνάς της. Ειδικότερα, δεδομένου ότι η παράβαση που καταλογίζεται στο κράτος μέλος αυτό συνίσταται κυρίως στην παραβίαση της κοινοτικής αρμοδιότητας λόγω ακριβώς της αναλήψεως διμερών δεσμεύσεων στον τομέα των εναέριων μεταφορών, καθώς και στην παράβαση του άρθρου 52 της Συνθήκης λόγω συνομολογήσεως, στο πλαίσιο

των δεσμεύσεων αυτών, ρήτρας περί ιδιοκτησίας και ελέγχου των αεροπορικών εταιριών, η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να αναφερθεί, ήδη κατά τη φάση της οχλήσεως, σε όλες τις συγκεκριμένες διατάξεις του τροποποιητικού πρωτοκόλλου του 1996.

- 51 Κατά συνέπεια, η ένσταση αυτή πρέπει να απορριφθεί.

Επί της ασάφειας του επικουρικού αιτήματος της Επιτροπής

- 52 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι το επικουρικό αίτημα της Επιτροπής είναι απαράδεκτο λόγω της ασάφειάς του. Συγκεκριμένα, από το δικόγραφο της προσφυγής δεν προκύπτει σαφώς για ποια περίπτωση υποβάλλεται το αίτημα αυτό.
- 53 Κατά την Επιτροπή, ήδη με το δικόγραφο της προσφυγής διευκρινίζεται ότι το επικουρικό αίτημα υποβάλλεται «στο μέτρο που θεωρηθεί ότι οι συμφωνίες του 1994 και του 1996 δεν τροποποίησαν ριζικά και άρα δεν αντικατέστησαν τις προγενέστερες συμφωνίες». Σκοπός της φράσης «επικουρικός, όσον αφορά ένα μέρος του κύριου αιτήματος», η οποία προτάσσεται του εν λόγω επικουρικού αιτήματος, είναι απλώς να διευκρινιστεί ευθύς εξαρχής ότι το αίτημα αυτό δεν αφορά ολόκληρο το κύριο αίτημα, αλλά μόνο ένα μέρος του.
- 54 Συναφώς αρκεί η επισήμανση ότι από την ίδια τη διατύπωση του επικουρικού αιτήματος της Επιτροπής προκύπτει ότι το αίτημα αυτό υποβάλλεται μόνο για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο, απορρίπτοντας την άποψη στην οποία η Επιτροπή στηρίζει το κύριο αίτημά της, κρίνει ότι το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996 δεν τροποποίησε ριζικά και συνεπώς δεν αντικατέστησε τη συμφωνία του 1955. Επιπλέον, με τη φράση «επικουρικός, όσον αφορά ένα μέρος του κύριου αιτήματος», επιδιώκεται να καταστεί σαφές ότι το επικουρικό αίτημα αφορά ένα μόνο μέρος του

κύριου αιτήματος, και συγκεκριμένα τις διατάξεις που δεν τροποποιήθηκαν ριζικά με το προαναφερθέν πρωτόκολλο του 1996 και που επομένως δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι συμπεριλαμβάνονται στις δεσμεύσεις που ανελήφθησαν το 1996, αλλά πρέπει να θεωρηθούν ότι ανατρέχουν στη συμφωνία του 1955.

- 55 Δεδομένου ότι το επικουρικό αίτημα της Επιτροπής δεν είναι ασαφές, η σχετική ένσταση της Γερμανικής Κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί των προκροματικών για την εξέταση της ουσίας ζητημάτων

- 56 Πριν εξεταστεί η ουσία της υποθέσεως, πρέπει να επιλυθούν αφενός η διαφορά των διαδίκων ως προς το αντικείμενο του κύριου αιτήματος της Επιτροπής και αφετέρου το ζήτημα αν είναι αναγκαίο, προκειμένου να ληφθεί απόφαση επί του αιτήματος αυτού, να εξακριβωθεί κατά πόσον οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 1996 στη συμφωνία του 1955 είχαν ως αποτέλεσμα να μετατρέψουν την εν λόγω συμφωνία σε νέα συμφωνία, αναπόσπαστο τμήμα της οποίας θα ήσαν οι διατάξεις της συμφωνίας του 1955.

Επί του αντικειμένου του κύριου αιτήματος της Επιτροπής

- 57 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το κύριο αίτημα της Επιτροπής αφορά μόνο το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996, δηλαδή δεν αφορά τη συμφωνία του 1955, την οποία αφορά μόνο το επικουρικό αίτημα της Επιτροπής. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή δεν ανέφερε, στο δικόγραφο της προσφυγής της, ότι το κύριο αίτημά της αφορά την εξέταση της συμφωνίας του 1955, ενώ με το δικόγραφο απαντήσεως επιδιώκει τη μεταβολή του αντικειμένου του αιτήματος αυτού, ώστε η

συμφωνία του 1955 να εκτιμηθεί ως νέα συμφωνία, έναντι της οποίας δεν ισχύουν ενστάσεις προβαλλόμενες βάσει του άρθρου 234 της Συνθήκης.

- 58 Η Επιτροπή εκθέτει ότι, με το κύριο αίτημά της, δεν επικρίνει ούτε τη σύναψη ούτε τη διατήρηση σε ισχύ μέχρι τις 23 Ιουλίου 1992 της συμφωνίας του 1955. Αντίθετα, αιτιάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι περιέλαβε στη νέα συμφωνία, η οποία προκύπτει από το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996, ορισμένες διατάξεις — και συνεπώς ορισμένα δικαιώματα — που περιελάμβανε ήδη η προϊσχύσασα συμφωνία του 1955 και για τις οποίες η Επιτροπή φρονεί ότι αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της νέας συμφωνίας ή έστω την επιβεβαίωση υφισταμένης συμφωνίας. Κατά συνέπεια, το κύριο αίτημα αφορά επίσης τα «προγενέστερα» δικαιώματα και τις «προγενέστερες» διατάξεις. Τούτο προκύπτει σαφέστατα, κατά την Επιτροπή, από όσα έχει εκθέσει με το έγγραφο οχλήσεως έως και με το δικόγραφο της προσφυγής.
- 59 Συναφώς επισημαίνεται ότι τόσο από την αιτιολογημένη γνώμη όσο και από το δικόγραφο της προσφυγής της Επιτροπής προκύπτει σαφώς ότι η Επιτροπή, κατά την υποβολή του κύριου αιτήματός της, θεωρεί δεδομένο ότι οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 1996 στη συμφωνία του 1955 ήσαν τόσο ριζικές, ώστε πρόκειται ουσιαστικά για τη σύναψη τελείως νέας συμφωνίας μεταξύ Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στον τομέα των εναέριων μεταφορών. Πρόκειται για αναμόρφωση αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σε τελείως νέο πλαίσιο. Κατά την Επιτροπή, μολονότι τυπικά επρόκειτο για τη συνέχιση της εφαρμογής της συμφωνίας του 1955, η συμφωνία αυτή δεν αποτελούσε πλέον παρά το περίβλημα για ένα τελείως νέο περιεχόμενο.
- 60 Κατά συνέπεια, αντίθετα από ό,τι υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, το κύριο αίτημα της Επιτροπής αφορά επίσης τις διατάξεις της συμφωνίας του 1955 που περιελήφθησαν στη νέα, κατά την Επιτροπή, συμφωνία που προέκυψε από τις τροποποιήσεις του 1996.

Επί της ανάγκης λήψεως αποφάσεως επί του ζητήματος αν κατόπιν των τροποποιήσεων του 1996 υφίσταται νέα συμφωνία

61 Από τη διατύπωση τόσο του κύριου όσο και του επικουρικού αιτήματος της Επιτροπής συνάγεται ότι η επί της ουσίας εξέταση αμφότερων των αιτημάτων αυτών προϋποθέτει κατ' ανάγκη, κατά την Επιτροπή, τη λήψη από το Δικαστήριο αποφάσεως επί ενός προκριματικού ζητήματος, και συγκεκριμένα επί του ζητήματος κατά πόσον οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 1996 είχαν ως αποτέλεσμα τη μετατροπή της προϊσχύουσας συμφωνίας του 1955 σε νέα συμφωνία, αποκαλούμενη συμφωνία «ελεύθερης αεροπλοΐας», η οποία περιλαμβάνει τις διατάξεις της συμφωνίας του 1955 κατόπιν των διαδοχικών τροποποιήσεών τους. Αν όντως είχαν αυτό το αποτέλεσμα, το Δικαστήριο θα πρέπει, κατά την Επιτροπή, να αποφανθεί μόνο επί του κύριου αιτήματος και να εκτιμήσει το συμβατό της νέας συμφωνίας με τις ισχύουσες το 1996 σχετικές κοινοτικές διατάξεις. Σε αντίθετη περίπτωση, δεν χρειάζεται να ληφθεί απόφαση επί του κύριου αιτήματος και το Δικαστήριο θα πρέπει να αποφανθεί επί του επικουρικού αιτήματος και να εκτιμήσει το συμβατό των διατάξεων της συμφωνίας του 1955 από την άποψη ιδίως του άρθρου 234 της Συνθήκης.

62 Πρέπει εντούτοις να τονιστεί ότι η επί της ουσίας εξέταση του κύριου αιτήματος δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη τη λήψη από το Δικαστήριο αποφάσεως επί του ανωτέρω προκριματικού ζητήματος.

63 Συναφώς, από τη δικογραφία και την ενώπιον του Δικαστηρίου διεξαχθείσα προφορική διαδικασία προκύπτει ότι οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 1966 στη συμφωνία του 1955 και που περιγράφονται ανωτέρω στη σκέψη 28 της παρούσας αποφάσεως είχαν ως αποτέλεσμα την πλήρη ελευθέρωση των εναέριων μεταφορών μεταξύ Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, καθόσον διασφαλίστηκε η ελεύθερη πρόσβαση σε όλα τα δρομολόγια μεταξύ όλων των ευρισκόμενων στα δύο αυτά κράτη σημείων, χωρίς περιορισμούς σε σχέση με τη μεταφορική ικανότητα ή τη συχνότητα ή σε σχέση με τους ενδιάμεσους σταθμούς ή τους προηγούμενους ή επόμενους («behind, between and beyond rights») και με κάθε δυνατότητα συνδυασμού αεροσκαφών («change of gauge»). Αυτή η

πλήρης ελευθερία συμπληρώθηκε με διατάξεις περί των δυνατοτήτων των ενδιαφερόμενων αεροπορικών εταιριών να συνάπτουν συμφωνίες κατανομής κωδικών («code sharing») και με διατάξεις περί κινήτρων για τον ανταγωνισμό ή για τη μη πραγματοποίηση διακρίσεων, π.χ. όσον αφορά τα ΗΣΚ.

- 64 Κατά συνέπεια, οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 1966 στη συμφωνία του 1955 είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός πλαισίου στενότερης συνεργασίας μεταξύ Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, από το οποίο απορρέουν νέες και σημαντικές διεθνείς δεσμεύσεις για το εν λόγω κράτος μέλος.
- 65 Η διαπίστωση αυτή ισχύει ιδιαίτερα για την πρόσβαση στα δρομολόγια των ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών, η οποία παρέχεται στις αεροπορικές εταιρίες που ορίζουν οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Έστω και αν η πρόσβαση αυτή ανάγεται, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, στις δεσμεύσεις που είχαν αναληφθεί πριν από το 1996, από το μέρος I του παραρτήματος της συμφωνίας του 1955, που αφορά τον πίνακα των δρομολογίων, όπως τροποποιήθηκε το 1996, προκύπτει ότι η πρόσβαση των οριζόμενων από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής αερομεταφορέων στα δρομολόγια των ενδοκοινοτικών γραμμών επιβεβαιώθηκε, αν μη τι άλλο, εκ νέου το 1996, στο πλαίσιο της ανταλλαγής δικαιωμάτων μεταφοράς την οποία συμφώνησαν τα δύο αυτά κράτη.
- 66 Όσον αφορά τη ρήτρα περί ιδιοκτησίας και ελέγχου των αεροπορικών εταιριών, δεν αμφισβητείται ότι τα άρθρα 3 και 4 της συμφωνίας του 1955, που περιελάμβαναν ανάλογη ρήτρα, αναμορφώθηκαν πλήρως με το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996. Εξάλλου, ακόμη και αν υποθεθεί ότι η ρήτρα αυτή στηρίζεται όχι στο τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996, αλλά, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, στη συμφωνία του 1955, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όπως ορθά τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 136 έως 138 των προτάσεών του, οι τροποποιήσεις που επήλθαν το 1996 σε άλλες διατάξεις της συμφωνίας του 1955 είχαν επίσης ως αποτέλεσμα να επηρεαστούν το περιεχόμενο της εν λόγω ρήτρας και, επομένως, η έκταση των διεθνών δεσμεύσεων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας που απέρρεαν από τη ρήτρα αυτή.

- 67 Κατά συνέπεια, το σύνολο των διεθνών δεσμεύσεων που επικρίνονται με το κύριο αίτημα πρέπει να εκτιμηθεί από την άποψη των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που επικαλείται η Επιτροπή προς στήριξη του αιτήματος αυτού και που ίσχυαν κατά τον χρόνο αναλήψεως των δεσμεύσεων αυτών, δηλαδή το 1996.
- 68 Δεδομένου ότι το Δικαστήριο είναι σε θέση να αποφανθεί επί του κύριου αιτήματος, δεν χρειάζεται να αποφανθεί επί του επικουρικού. Πράγματι, όπως συνάγεται από τη διατύπωσή του, η εξέταση του επικουρικού αυτού αιτήματος δεν εξηρτάτο από τον βαθμό στον οποίο θα γινόταν ενδεχομένως δεκτό το κύριο αίτημα, αλλά από το αν το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι σε θέση να αποφανθεί επί του αιτήματος αυτού.
- 69 Εξάλλου, μολονότι το μνημονευόμενο στο επικουρικό αίτημα άρθρο 234 της Συνθήκης εφαρμόζεται στα δικαιώματα και στις υποχρεώσεις που απορρέουν από συμφωνίες που συνήψαν τα κράτη μέλη πριν από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης, το άρθρο αυτό δεν έχει, αντίθετα, εφαρμογή στις τροποποιήσεις που επιφέρουν τα κράτη μέλη στις συμφωνίες αυτές αναλαμβάνοντας νέες δεσμεύσεις μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης.

Επί της παραβάσεως του κράτους μέλους που οφείλεται στην παραβίαση της αρμοδιότητας της Κοινότητας στις εξωτερικές σχέσεις (εξωτερικής αρμοδιότητας)

- 70 Η Επιτροπή κατηγορεί την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι, αναλαμβάνοντας τις επίμαχες δεσμεύσεις, παραβίασε την εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Συναφώς υποστηρίζει ότι η αρμοδιότητα αυτή απορρέει αφενός από το γεγονός ότι η σε κοινοτικό επίπεδο σύναψη συμφωνίας περιλαμβάνουσας τέτοιες δεσμεύσεις ήταν αναγκαία, υπό την έννοια της γνωμοδοτήσεως 1/76, της 26ης Απριλίου 1977 (Συλλογή τόμος 1977, σ. 211), και αφετέρου από το γεγονός ότι οι εν λόγω δεσμεύσεις θίγουν, υπό την έννοια της αποφάσεως της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, καλούμενης «αποφάσεως ΑΕΤΡ» (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729), τους κοινούς κανόνες που έχει θεσπίσει η Κοινότητα στον τομέα των εναέριων μεταφορών.

Επί του ισχυρισμού περί υπάρξεως εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας υπό την έννοια της γνωμοδοτήσεως 1/76

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 71 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, σύμφωνα με την προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/76, η οποία διασαφηνίστηκε με τις γνωμοδοτήσεις 1/94, της 15ης Νοεμβρίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-5267), και 2/92, της 24ης Μαρτίου 1995 (Συλλογή 1995, σ. I-521), υπάρχει αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας ακόμη και αν δεν υπάρχουν κοινοτικές διατάξεις στον οικείο τομέα, εφόσον η σύναψη τέτοιας συμφωνίας είναι αναγκαία για την υλοποίηση των στόχων της Συνθήκης στον εν λόγω τομέα και οι στόχοι αυτοί δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν απλώς και μόνο με τη θέσπιση αυτοτελών κοινών κανόνων.
- 72 Όπως αναφέρεται στην προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 2/92, η συλλογιστική που ακολούθησε το Δικαστήριο στην προγενέστερη γνωμοδότηση 1/94 δεν αναιρεί σε καμία περίπτωση την ορθότητα του συμπεράσματος στο οποίο κατέληξε η προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/76. Το γεγονός ότι στη σκέψη 86 της προπαρατεθείσας γνωμοδοτήσεως 1/94 τονίζεται ότι η υλοποίηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών υπέρ των υπηκόων των κρατών μελών δεν είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη μεταχείριση που πρέπει να επιφυλάσσεται εντός της Κοινότητας στους υπηκόους τρίτων χωρών αφορά, κατά την Επιτροπή, τον τομέα των υπηρεσιών γενικά. Στον τομέα των εναέριων μεταφορών όμως, τα αμιγώς εσωτερικά μέτρα έχουν ελάχιστη αποτελεσματικότητα, κατά την έννοια της σκέψεως 85 της προπαρατεθείσας γνωμοδοτήσεως 1/94, λόγω του διεθνούς χαρακτήρα των ασκούμενων δραστηριοτήτων και της μη υπάρξεως δυνατότητας διαχωρισμού της εσωτερικής από την εξωτερική αγορά από οικονομική ή από νομική άποψη. Αυτός είναι εξάλλου ο λόγος για τον οποίο σε πολλές περιπτώσεις αποδείχθηκε αναγκαίο να προβλεφθεί, με κοινοτικά μέτρα για τις εναέριες και τις θαλάσσιες μεταφορές, η μεταχείριση που πρέπει να επιφυλάσσεται στους μεταφορείς των τρίτων χωρών και να συναφθούν οι ανάλογες συμφωνίες.
- 73 Οι διακρίσεις, οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και η διατάραξη της κοινοτικής αγοράς που προξενούν οι διμερείς συμφωνίες «ελεύθερης αεροπλοΐας» που έχουν συνάψει ορισμένα κράτη μέλη αποδεικνύουν, κατά την Επιτροπή, ότι δεν είναι δυνατή η επίτευξη των στόχων της κοινής πολιτικής εναέριων μεταφορών χωρίς τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ Κοινότητας και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής.

- 74 Ειδικότερα, οι επίμαχες δεσμεύσεις προκαλούν, είτε κατ' ιδίαν είτε λόγω σωρευσεως των αποτελεσμάτων τους με τα αποτελέσματα των ανάλογων δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει άλλα κράτη μέλη, διαρθρωτικές μεταβολές στη ροή επιβατών και εμπορευμάτων προς τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και, κατά την Επιτροπή πάντα, δίδουν στους αμερικανικούς αερομεταφορείς τη δυνατότητα να δραστηριοποιούνται στην ενδοκοινοτική αγορά χωρίς να υπόκεινται σε όλες τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο του συστήματος που έχουν θεσπίσει οι κοινοί κανόνες, ανταγωνιζόμενοι έτσι τους κοινοτικούς αερομεταφορείς.
- 75 Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, η ανάγκη αναλήψεως κοινοτικής δράσης έναντι των τρίτων χωρών απορρέει από το γράμμα των διατάξεων του τίτλου IV του τρίτου μέρους της Συνθήκης. Μολονότι το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν ορίζει εξαρχής το συγκεκριμένο περιεχόμενο των διατάξεων που πρέπει να θεσπισθούν για τις αεροπορικές μεταφορές, πάντως προβλέπει ρητά ότι είναι εφαρμοστές οι διαδικαστικές διατάξεις του άρθρου 75, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 71, παράγραφος 2, ΕΚ). Το γεγονός ότι το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης απονέμει σαφώς στην Κοινότητα την εξουσία συνάψεως με τις τρίτες χώρες συμφωνιών για τις εναέριες μεταφορές αποδείχθηκε άλλωστε από τη χρησιμοποίηση της διατάξεως αυτής ως νομικής βάσεως για τη σύναψη τέτοιας συμφωνίας με το Βασίλειο της Νορβηγίας και το Βασίλειο της Σουηδίας το 1992.
- 76 Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η κατά την Επιτροπή απονεμηθείσα αρμοδιότητα δεν μπορεί να συναχθεί από τον τίτλο IV του τρίτου μέρους της Συνθήκης, ο οποίος αφορά τις μεταφορές. Το άρθρο 75 της Συνθήκης, και συγκεκριμένα η παράγραφος 1, στοιχείο α', του άρθρου αυτού, δεν απονέμει στην κοινότητα καμία αρμοδιότητα για τη διαπραγμάτευση με τις τρίτες χώρες συμφωνιών για τις εναέριες μεταφορές. Μόνο από το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης θα μπορούσε να συναχθεί τέτοια αρμοδιότητα.
- 77 Από το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης προκύπτει όμως ότι, ενόσω το Συμβούλιο δεν θα έχει απονεμίσει, με ρητή απόφασή του βάσει της διατάξεως αυτής, αρμοδιότητα στην Κοινότητα για τη διαπραγμάτευση με τις τρίτες χώρες συμφωνιών για τις εναέριες μεταφορές, τα κράτη μέλη θα εξακολουθούν να είναι αρμόδια να αναλαμβάνουν διμερείς δεσμεύσεις. Τούτο συμβαίνει εν προκειμένω: όπως προκύπτει από τις προπαρατεθείσες γνωμοδοτήσεις 1/94 και 2/92, το Συμβούλιο δεν έχει

απονείμει τέτοια αρμοδιότητα στην Κοινότητα. Τα παραδείγματα που παρέθεσε η Επιτροπή σχετικά με τη σύναψη ή διαπραγμάτευση των συμφωνιών με το Βασίλειο της Νορβηγίας, το Βασίλειο της Σουηδίας, την Ελβετική Συνομοσπονδία και ορισμένες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης έχουν περιορισμένη εμβέλεια και δεν μπορούν, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, να ισχύσουν κατ' αναλογία σε άλλους τομείς, όπως είναι οι συμφωνίες με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Τούτο προκύπτει επίσης από τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 1993 και από την κοινή δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής του 1996, από τα οποία συνάγεται ότι, κατά το παρόν στάδιο της εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι αρμόδια για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών σχετικά με τις εναέριες μεταφορές.

- 78 Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, αντίθετα από ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, η άσκηση της εσωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας στον τομέα των εναέριων μεταφορών δεν είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την άσκηση της εξωτερικής αρμοδιότητας και μπορεί να διαχωριστεί από αυτή.
- 79 Επιπλέον, από τη σκέψη 100 της προπαρατεθείσας γνωμοδότησεως 1/94 προκύπτει ότι η εναρμόνιση εντός της Κοινότητας δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, την ύπαρξη εξωτερικής συμφωνίας. Εν πάση περιπτώσει, η Κοινότητα δεν στερείται της δυνατότητας να προσφύγει, προκειμένου να ρυθμίσει τη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών εντός της Κοινότητας, σε λιγότερο ριζικά μέτρα από ό,τι η σύναψη διεθνούς συμφωνίας, όπως είναι η θέσπιση εσωτερικών κανόνων.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 80 Επισημαίνεται ότι, όσον αφορά τις αεροπορικές μεταφορές, το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης προβλέπει απλώς εξουσία της Κοινότητας προς ανάληψη δράσεως, επιβάλλοντας όμως ως προϋπόθεση για την άσκησή της την έκδοση προηγουμένως σχετικής αποφάσεως του Συμβουλίου.

- 81 Κατά συνέπεια, μολοντί η διάταξη αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί από το Συμβούλιο ως νομική βάση για την απονομή στην Κοινότητα της εξουσίας συνάψεως διεθνούς συμφωνίας στον τομέα των εναέριων μεταφορών σε δεδομένη περίπτωση, δεν μπορεί, αντίθετα, να γίνει δεκτό ότι η εν λόγω διάταξη δημιουργεί αφ' εαυτής κοινοτική εξωτερική αρμοδιότητα στον τομέα των εναέριων μεταφορών.
- 82 Το Δικαστήριο έχει βέβαια δεχθεί ότι η αρμοδιότητα της Κοινότητας να αναλαμβάνει διεθνείς δεσμεύσεις μπορεί όχι μόνο να απονέμεται ρητά από τη Συνθήκη, αλλά και να συνάγεται σιωπηρώς από διατάξεις της Συνθήκης. Τέτοια σιωπηρώς συναγόμενη εξωτερική αρμοδιότητα υφίσταται όχι μόνο σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες η εσωτερική αρμοδιότητα έχει ασκηθεί ήδη με σκοπό τη θέσπιση μέτρων για την υλοποίηση της κοινής πολιτικής σε διάφορους τομείς, αλλά και στην περίπτωση στην οποία τα εσωτερικά κοινοτικά μέτρα θεσπίζονται λόγω ακριβώς της συνάψεως και της θέσεως σε εφαρμογή της διεθνούς συμφωνίας. Επομένως, η αρμοδιότητα για την ανάληψη δεσμεύσεων της Κοινότητας έναντι των τρίτων χωρών μπορεί να απορρέει σιωπηρώς από τις διατάξεις της Συνθήκης που θεσπίζουν την εσωτερική αρμοδιότητα, εφόσον η συμμετοχή της Κοινότητας στη διεθνή συμφωνία είναι αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της Κοινότητας (βλ. προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/76, σκέψεις 3 και 4).
- 83 Με τη μεταγενέστερη νομολογία, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι η περίπτωση την οποία αφορούσε η προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/76 είναι η περίπτωση κατά την οποία η εσωτερική αρμοδιότητα μπορεί να ασκηθεί επωφελώς μόνον συγχρόνως με την εξωτερική αρμοδιότητα (προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/94, σκέψη 89), οπότε η σύναψη διεθνούς συμφωνίας είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, οι οποίοι δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν με τη θέσπιση αυτοτελών κανόνων.
- 84 Τούτο δεν συμβαίνει εν προκειμένω.
- 85 Συγκεκριμένα, καμία διάταξη της Συνθήκης δεν εμποδίζει τα κοινοτικά όργανα να οργανώνουν, στο πλαίσιο των κοινών κανόνων που θεσπίζουν, συντονισμένες

ενέργειες έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής ή να καθορίζουν τη στάση που πρέπει να τηρούν τα κράτη μέλη στις εξωτερικές τους σχέσεις, προκειμένου να αποφευχθούν οι διακρίσεις ή οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που θα μπορούσαν να προκύψουν από την εκτέλεση των δεσμεύσεων που ανέλαβαν ορισμένα κράτη μέλη έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής με τις λεγόμενες συμφωνίες «ελεύθερης αεροπλοΐας» (βλ. συναφώς προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/94, σκέψη 79). Δεν αποδείχθηκε επομένως ότι, λόγω αυτών των διακρίσεων ή των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, οι στόχοι της Συνθήκης στον τομέα των εναέριων μεταφορών δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν με τη θέσπιση αυτοτελών κανόνων.

- 86 Εξάλλου, το Συμβούλιο εξέδωσε το 1992 το «τρίτο πακέτο», με το οποίο, κατά την Επιτροπή, εγκαθιδρύθηκε η εσωτερική αγορά στον τομέα των εναέριων μεταφορών στη βάση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, χωρίς να θεωρηθεί τότε αναγκαίο προς τούτο να συναφθεί από την Κοινότητα συμφωνία με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής στον τομέα των εναέριων μεταφορών. Αντίθετα, από τη δικογραφία προκύπτει ότι το Συμβούλιο, το οποίο κρίνει, σύμφωνα με τη Συνθήκη, κατά πόσον είναι σκόπιμο να αναλάβει δράση στον τομέα των εναέριων μεταφορών και ορίζει την έκταση της παρεμβάσεως της Κοινότητας στον εν λόγω τομέα, δεν έκρινε αναγκαία τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής σε κοινοτικό επίπεδο (βλ. σκέψη 18 της παρούσας αποφάσεως). Μόλις τον Ιούνιο του 1996, δηλαδή μετά την άσκηση της εσωτερικής αρμοδιότητας, το Συμβούλιο επέτρεψε στην Επιτροπή να διαπραγματευτεί με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής τη σύναψη συμφωνίας στον τομέα των εναέριων μεταφορών, παρέχοντάς της προς τούτο ειδική εξουσιοδότηση, ενώ παράλληλα διευκρίνισε ρητά, με την κοινή με την Επιτροπή δήλωσή του του 1996, ότι το σύστημα των διμερών συμβάσεων με τη χώρα αυτή θα εξακολουθούσε να ισχύει μέχρι τη σύναψη νέας συμφωνίας που να δεσμεύει την Κοινότητα (βλ. σκέψεις 19 και 20 της παρούσας αποφάσεως).

- 87 Η διαπίστωση που περιέχεται στις προηγούμενες σκέψεις δεν αναιρείται από το γεγονός ότι οι πράξεις που εξέδωσε το Συμβούλιο σχετικά με την εσωτερική αγορά εναέριων μεταφορών περιλαμβάνουν ορισμένες διατάξεις που αφορούν τους υπηκόους τρίτων χωρών (βλ. π.χ. σκέψεις 12 έως 14 της παρούσας αποφάσεως). Αντίθετα από ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, ο σχετικά περιορισμένος χαρακτήρας των διατάξεων αυτών αποκλείει τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι η υλοποίηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των εναέριων μεταφορών υπέρ των υπηκόων των κρατών μελών είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη μεταχείριση που πρέπει να επιφυλάσσεται εντός της Κοινότητας στους υπηκόους τρίτων χωρών ή εντός των τρίτων χωρών στους υπηκόους των κρατών μελών.

- 88 Κατά συνέπεια, η προκειμένη περίπτωση δεν αποτελεί περίπτωση στην οποία η εσωτερική αρμοδιότητα μπορούσε να ασκηθεί επωφελώς μόνον συγχρόνως με την εξωτερική αρμοδιότητα.
- 89 Κατόπιν των ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, κατά τον χρόνο της συνάψεως του τροποποιητικού πρωτοκόλλου του 1996, η Κοινότητα δεν μπορούσε να ισχυριστεί βάσιμως ότι είχε αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα, υπό την έννοια της προπαρατεθείσας γνωμοδοτήσεως 1/76, για να συνάψει συμφωνία αεροπορικών μεταφορών με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής.
- 90 Επομένως, η αιτίαση περί παραβάσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας λόγω παραβιάσεως της εν λόγω αρμοδιότητας δεν είναι βάσιμη.

Επί του ισχυρισμού περί υπέρξεως εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας υπό την έννοια της αποφάσεως AETR

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 91 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, με το κανονιστικό πλαίσιο που δημιούργησε με το «τρίτο πακέτο» των μέτρων ελευθερώσεως των αεροπορικών μεταφορών, θέσπισε ένα ολοκληρωμένο σύνολο κοινών κανόνων, χάρη στους οποίους δημιουργήθηκε η εσωτερική αγορά εναέριων μεταφορών, η οποία στηρίζεται στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Στο πλαίσιο των κοινών αυτών κανόνων, η Κοινότητα καθόρισε τις προϋποθέσεις λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, ιδίως όσον αφορά τους κανόνες για την πρόσβαση στην αγορά αυτή, υπό μορφή δικαιωμάτων μεταφοράς στις γραμμές μεταξύ ή εντός των κρατών μελών. Επιπλέον,

πολλά από τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν διατάξεις για τους μεταφορείς τρίτων χωρών ή για τις χώρες στις οποίες δραστηριοποιούνται ή από τις οποίες εκκινούν οι μεταφορείς αυτοί. Στο σύνολο αυτό κανόνων προστίθενται επίσης οι κανονισμοί 2299/89 και 95/93, οι οποίοι αποτελούν παραδείγματα μέτρων που υπαγορεύουν στα κράτη μέλη τη στάση που πρέπει να τηρούν έναντι των τρίτων χωρών.

- 92 Λόγω της υπάρξεως αυτού του ολοκληρωμένου συστήματος κοινών κανόνων, τα κράτη μέλη, ανεξάρτητα από το αν ενεργούν ατομικά ή συλλογικά, δεν είναι πλέον αρμόδια, κατά την Επιτροπή, να αναλαμβάνουν δεσμεύσεις θίγουσες τους κανόνες αυτούς λόγω της ανταλλαγής δικαιωμάτων μεταφοράς και της παροχής στους μεταφορείς των τρίτων χωρών της δυνατότητας προσβάσεως στην ενδοκοινοτική αγορά. Η διαπραγμάτευση και η ανάληψη τέτοιων δεσμεύσεων εμπίπτουν συνεπώς στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Υπέρ της απόψεώς της η Επιτροπή επικαλείται κυρίως την προπαρατεθείσα απόφαση ΑΕΤΡ και τις προπαρατεθείσες γνωμοδοτήσεις 1/94 και 2/92.
- 93 Κατά την Επιτροπή, οι διεθνείς αυτές δεσμεύσεις, εφόσον δεν έχουν αναληφθεί από την Κοινότητα, είναι αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο και αναιρούν την πρακτική αποτελεσματικότητά του, διότι οδηγούν σε διακρίσεις, προξενούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και διαταράσσουν την κοινοτική αγορά, επιτρέποντας στους αερομεταφορείς των τρίτων χωρών να δρουν εντός της αγοράς αυτής. Οι αμερικανικοί αερομεταφορείς μπορούν π.χ. να δραστηριοποιούνται εντός της Κοινότητας χωρίς να υποκεινται σε όλες τις κοινοτικές υποχρεώσεις, η κίνηση των αεροσκαφών ενδέχεται να προσελκυστεί προς ένα μόνο κράτος μέλος, σε βάρος των λοιπών κρατών μελών, και ανατρέπεται η ισορροπία που επιδιωκόταν με τη θέσπιση κοινών κανόνων.
- 94 Από τις σκέψεις 25 και 26 της γνωμοδοτήσεως 2/91, της 19ης Μαρτίου 1993 (Συλλογή 1993, σ. I-1061), προκύπτει, κατά την Επιτροπή, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αναλαμβάνουν διεθνείς δεσμεύσεις ούτε καν προς τον σκοπό συμμορφώσεώς τους με την υπάρχουσα κοινοτική ρύθμιση, διότι τούτο ενέχει τον κίνδυνο να καταστήσει την εν λόγω ρύθμιση υπερβολικά άκαμπτη, εμποδίζοντας την προσαρμογή της και την τροποποίησή της, πράγμα που την «θίγει».

- 95 Επικουρικώς η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν δεν είχε θεσπιστεί ένα ολοκληρωμένο σύνολο κοινών κανόνων, τούτο δεν θα είχε σημασία για την έκβαση της προσφυγής, διότι, όπως δέχτηκε το Δικαστήριο με τις σκέψεις 25 και 26 της προπαρατεθείσας γνωμοδοτήσεως 2/91, η κοινοτική αρμοδιότητα θεωρείται αποδεδειγμένη, όταν η επίμαχη σύμβαση ανήκει σε έναν τομέα που καλύπτεται ήδη σε μεγάλο βαθμό από τους κοινοτικούς κανόνες που έχουν θεσπιστεί σταδιακά, πράγμα που συμβαίνει εν προκειμένω.
- 96 Ακόμη και αν το Δικαστήριο δεχόταν ότι η κοινοτική ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ολοκληρωμένη για τον λόγο ότι, όπως υποστηρίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, δεν περιλαμβάνει ακόμη ορισμένα ουσιώδη στοιχεία, ούτε αυτό θα ασκούσε αποφασιστική επιρροή επί της εκβάσεως της προσφυγής. Στην περίπτωση αυτή η αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας θα ήταν, κατά την Επιτροπή, απλώς μερική και θα μπορούσε να συναφθεί συμφωνία εναέριων μεταφορών με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής μόνο από κοινού από την Κοινότητα και τα κράτη μέλη, με κάθε συμβαλλόμενο μέρος να ενεργεί εντός του δικού του πεδίου αρμοδιότητας.
- 97 Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι από την προπαρατεθείσα απόφαση ΑΕΤΡ δεν μπορεί να συναχθεί κανένα στοιχείο για τη θεμελίωση αρμοδιοτήτων που δεν προβλέπονται ήδη από τη Συνθήκη και ότι το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν επιτρέπει να αναγνωρισθεί στην Κοινότητα αρμοδιότητα συνάψεως διεθνών συμφωνιών στον τομέα των εναέριων μεταφορών για τον λόγο ότι η Κοινότητα έχει θεσπίσει ορισμένες διατάξεις σχετικά με την εσωτερική αγορά στον τομέα των εναέριων μεταφορών.
- 98 Επικουρικώς, για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο αποφανθεί ότι η Κοινότητα είναι αρμόδια να διαπραγματεύεται και να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες στον τομέα των εναέριων μεταφορών, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, στηριζόμενη στις προπαρατεθείσες γνωμοδοτήσεις 1/94 και 2/92, ότι η αρμοδιότητα αυτή δεν είναι αποκλειστική, αλλά συντρέχουσα. Τούτο σημαίνει ότι, ενόσω και καθόσον η Κοινότητα δεν έχει ασκήσει πλήρως την εξωτερική αρμοδιότητά της, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι αρμόδια στις εξωτερικές σχέσεις, χωρίς να θίγουν την εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας, και, αντίθετα από ό,τι συμβαίνει στην περίπτωση «μικτής αρμοδιότητας», μπορούν να ενεργούν χωρίς τη συνεργασία της

Κοινότητας. Από τη δήλωση αριθ. 10 για τα άρθρα 109, 130 P και 130 Ω της Συνθήκης ΕΚ, η οποία έχει προσαρτηθεί στην τελική πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, προκύπτει ότι παράλληλα με τις αρμοδιότητες της Κοινότητας που απορρέουν από την προπαρατεθείσα απόφαση ΑΕΤΡ μπορούν να εξακολουθήσουν να υφίστανται συντρέχουσες αρμοδιότητες των κρατών μελών.

- 99 Κατόπιν λεπτομερούς εξετάσεως των κανονισμών που επικαλείται η Επιτροπή, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι κανονισμοί αυτοί έχουν εφαρμογή μόνο εντός της Κοινότητας. Επομένως αφορούν μόνο την ενδοκοινοτική εναέρια κυκλοφορία και όχι τη μεταχείριση των κοινοτικών υπηκόων εντός των τρίτων χωρών ή των υπηκόων των τρίτων χωρών εντός της Κοινότητας. Κατά συνέπεια, τα ζητήματα που ρυθμίζουν οι κοινοτικές διατάξεις τις οποίες αφορά ο ισχυρισμός περί παραβάσεως έχουν θεμελιώδεις διαφορές, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, από τα ζητήματα που αφορούν οι επίμαχες διμερείς δεσμεύσεις.
- 100 Επιπλέον, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι εξωτερικές αρμοδιότητες της Κοινότητας που προκύπτουν από την εφαρμογή των αρχών που απορρέουν από την προπαρατεθείσα απόφαση ΑΕΤΡ διέπονται από την αρχή της αναλογικότητας: συνεπώς, καλύπτουν μόνο τη δράση της Κοινότητας σε διεθνές πεδίο που είναι αναγκαία για την επίτευξη του εσωτερικού κοινοτικού στόχου. Στην προκειμένη περίπτωση η Κοινότητα μπορεί να χρησιμοποιήσει λιγότερα ριζικά μέσα από ό,τι είναι η μεταβίβαση της επίμαχης αρμοδιότητας από τα κράτη μέλη στην Κοινότητα και τα μέσα αυτά παρέχουν το ίδιο αποτελεσματικά όπως και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων τη δυνατότητα αποφυγής του ενδεχομένου να «θίγονται», υπό την έννοια της προπαρατεθείσας αποφάσεως ΑΕΤΡ, διατάξεις του κοινοτικού δικαίου.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 101 Επιβάλλεται να υπενθυμιστεί ότι, όπως διαπιστώθηκε ήδη με τις σκέψεις 80 και 81 της παρούσας αποφάσεως, αν και το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν θεμελιώνει κοινοτική εξωτερική αρμοδιότητα στον τομέα των εναέριων μεταφορών, προβλέπει εντούτοις εξουσία της Κοινότητας προς ανάληψη δράσεως στον τομέα αυτό, επιβάλλοντας έστω ως προϋπόθεση για την άσκησή της την έκδοση προηγουμένως σχετικής αποφάσεως του Συμβουλίου.

102 Εξάλλου, τη διάταξη αυτή χρησιμοποίησε το Συμβούλιο ως νομική βάση για τη θέσπιση του «τρίτου ρυθμιστικού πακέτου» στον τομέα των εναέριων μεταφορών.

103 Όπως όμως δέχθηκε το Δικαστήριο με τις σκέψεις 16 έως 18 και 22 της προπαρατεθείσας αποφάσεως ΑΕΤΡ, η αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών προκύπτει όχι μόνο από ρητή διάταξη της Συνθήκης περί απονομής της αρμοδιότητας αυτής, αλλά μπορεί επίσης να απορρέει από άλλες διατάξεις της Συνθήκης και από πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο αυτών των διατάξεων από τα όργανα της Κοινότητας· ειδικότερα, κάθε φορά που, για την εφαρμογή μιας προβλεπόμενης από τη Συνθήκη κοινής πολιτικής, η Κοινότητα εκδίδει διατάξεις οι οποίες θεσπίζουν, με οποιαδήποτε μορφή, κοινούς κανόνες, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον το δικαίωμα, ασχέτως του αν δρουν ατομικά ή έστω συλλογικά, να αναλαμβάνουν έναντι τρίτων χωρών υποχρεώσεις που θίγουν αυτούς τους κανόνες ή αλλοιώνουν το περιεχόμενό τους· μετά την προοδευτική θέσπιση αυτών των κοινών κανόνων δηλαδή, μόνον η Κοινότητα είναι σε θέση να αναλαμβάνει και να εκτελεί, σε ολόκληρο το πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής έννομης τάξης, τις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί έναντι τρίτων χωρών.

104 Δεδομένου ότι η ανάλυση αυτή συνεπάγεται την αναγνώριση αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας λόγω της προγενέστερης εκδόσεως ενδοκοινοτικών πράξεων, τίθεται κατ' ανάγκη το ερώτημα αν η ανάλυση αυτή ισχύει και στο πλαίσιο μιας διατάξεως όπως το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης, το οποίο απονέμει στο Συμβούλιο την εξουσία να αποφασίζει «εάν, κατά ποιο μέτρο και κατά ποια διαδικασία θα είναι δυνατό να θεσπισθούν κατάλληλες διατάξεις» για τις αεροπορικές μεταφορές, άρα και όσον αφορά τα ζητήματα εξωτερικών σχέσεων που είναι συμφυή προς τις μεταφορές αυτές.

105 Συναφώς επισημαίνεται ότι, αν τα κράτη μέλη ήσαν ελεύθερα να αναλαμβάνουν διεθνείς δεσμεύσεις που να θίγουν τους κοινούς κανόνες που έχουν εκδοθεί βάσει του άρθρου 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης, θα διακυβευόταν η επίτευξη του σκοπού των κανόνων αυτών και, συνεπώς, η Κοινότητα θα εμποδιζόταν να επιτελέσει το έργο της για την προάσπιση του κοινού συμφέροντος.

- 106 Κατά συνέπεια, οι διαπιστώσεις στις οποίες προέβη το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα απόφαση ΑΕΤΡ ισχύουν και στην περίπτωση κατά την οποία το Συμβούλιο έχει θεσπίσει, όπως εν προκειμένω, κοινούς κανόνες βάσει του άρθρου 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης.
- 107 Πρέπει επίσης να εξακριβωθεί υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί να θιγεί ή να αλλοιωθεί το περιεχόμενο των κοινών κανόνων από τις επίμαχες διεθνείς δεσμεύσεις και, συνεπώς, υπό ποιες προϋποθέσεις αποκτά η Κοινότητα εξωτερική αρμοδιότητα λόγω της ασκήσεως της εσωτερικής αρμοδιότητάς της.
- 108 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τούτο συμβαίνει όταν οι διεθνείς δεσμεύσεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινών κανόνων (προπαρατεθείσα απόφαση ΑΕΤΡ, σκέψη 30) ή, έστω, σε τομέα που καλύπτεται ήδη σε μεγάλο βαθμό από τους κανόνες αυτούς (προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 2/91, σκέψη 25). Στην τελευταία αυτή περίπτωση, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αναλαμβάνουν διεθνείς δεσμεύσεις εκτός του πλαισίου των κοινών θεσμικών οργάνων, ακόμη και αν δεν υπάρχει καμία αντίφαση μεταξύ των δεσμεύσεων αυτών και των κοινών κανόνων (προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 2/91, σκέψεις 25 και 26).
- 109 Επομένως, αν η Κοινότητα έχει περιλάβει στις εσωτερικές νομοθετικές πράξεις της ρητρες σχετικές με τη μεταχείριση που πρέπει να επιφυλάσσεται στους υπηκόους τρίτων χωρών ή έχει παράσχει ρητώς στα όργανά της αρμοδιότητα για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων με τις τρίτες χώρες, αποκτά αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα στο μέτρο που καλύπτεται από τις πράξεις αυτές (προπαρατεθείσες γνωμοδοτήσεις 1/94, σκέψη 95, και 2/92, σκέψη 33).
- 110 Το ίδιο ισχύει ακόμη και ελλείψει ρητής ρήτρας περί εξουσιοδοτήσεως των κοινοτικών οργάνων να διεξαγάγουν διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες, όταν η Κοινότητα έχει πραγματοποιήσει πλήρη εναρμόνιση σε ορισμένο τομέα, διότι οι κοινοί κανόνες που έχουν θεσπιστεί κατ' αυτό τον τρόπο θα μπορούσαν να θιγούν κατά την έννοια της προαναφερθείσας αποφάσεως ΑΕΤΡ, αν τα κράτη μέλη διατηρούσαν ελευθερία διαπραγματεύσεων με τις τρίτες χώρες (βλ. προπαρατεθείσες γνωμοδοτήσεις 1/94, σκέψη 96, και 2/92, σκέψη 33).

- 111 Αντίθετα, από τον συλλογισμό που περιέχεται στις σκέψεις 78 και 79 της προπαρατεθείσας γνωμοδότησεως 1/94 προκύπτει ότι οι στρεβλώσεις στη ροή των υπηρεσιών εντός της εσωτερικής αγοράς που ενδέχεται να προκαλέσουν οι διμερείς συμφωνίες «ελεύθερης αεροπλοΐας» που έχουν συνάψει τα κράτη μέλη με ορισμένες τρίτες χώρες δεν θίγουν καθεαυτές τους κοινούς κανόνες που έχουν θεσπιστεί στον οικείο τομέα και, συνεπώς, δεν μπορούν να θεμελιώσουν εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας.
- 112 Καμία διάταξη της Συνθήκης δεν εμποδίζει τα κοινοτικά όργανα να οργανώνουν, με τους κοινούς κανόνες που θεσπίζουν, συντονισμένες ενέργειες έναντι των τρίτων χωρών ή να υπαγορεύουν στα κράτη μέλη τη στάση που πρέπει να τηρούν στις εξωτερικές τους σχέσεις (προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 1/94, σκέψη 79).
- 113 Με βάση τις ανωτέρω σκέψεις πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσον οι κοινοί κανόνες που επικαλείται η Επιτροπή στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής μπορούν να θιγούν από τις διεθνείς δεσμεύσεις που ανέλαβε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.
- 114 Δεν αμφισβητείται ότι οι επίμαχες δεσμεύσεις περιλαμβάνουν την ανταλλαγή δικαιωμάτων πέμπτης ελευθερίας, βάσει της οποίας οι αερομεταφορείς που έχουν ορισθεί από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής έχουν το δικαίωμα να μεταφέρουν επιβάτες μεταξύ Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και άλλου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όταν εκτελούν πτήση με τόπο εκκινήσεως ή προορισμού στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Η Επιτροπή υποστηρίζει κατ' αρχάς ότι η δέσμευση αυτή, αν μάλιστα ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματά της σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα που παράγουν όλες οι παρόμοιες διμερείς συμφωνίες που έχουν συνάψει τα κράτη μέλη με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, θίγει τους κανονισμούς 2407/92 και 2408/92, καθόσον επιτρέπει την εκτέλεση ενδοκοινοτικών δρομολογίων ακόμα και στους αμερικανικούς αερομεταφορείς που δεν ανταποκρίνονται στα κριτήρια του κανονισμού 2407/92.
- 115 Το επιχείρημα αυτό πρέπει να απορριφθεί.

- 116 Ο κανονισμός 2408/92, όπως προκύπτει από τον τίτλο του και το άρθρο 3, παράγραφος 1, αφορά την πρόσβαση των κοινοτικών μόνο αερομεταφορέων στα δρομολόγια των ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών, οι δε αερομεταφορείς αυτοί ορίζονται στο άρθρο 2, στοιχείο β', του κανονισμού αυτού ως οι αερομεταφορείς που έχουν έγκυρη άδεια εκμεταλλεύσεως που έχει εκδοθεί από κράτος μέλος σύμφωνα με τον κανονισμό 2407/92. Ο κανονισμός 2407/92, όπως προκύπτει από τα άρθρα του 1, παράγραφος 1, και 4, καθορίζει τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη αδειών εκμεταλλεύσεως στις εγκατεστημένες στην Κοινότητα επιχειρήσεις εναέριων μεταφορών οι οποίες, με την επιφύλαξη των συμφωνιών και συμβάσεων των οποίων η Κοινότητα είναι συμβαλλόμενο μέρος, ανήκουν απευθείας ή κατά πλειοψηφία των μετοχών στα κράτη μέλη ή/και σε υπηκόους κρατών μελών και επί των οποίων ασκείται πραγματικός έλεγχος από τα κράτη αυτά ή τους εν λόγω υπηκόους, καθώς και τις προϋποθέσεις για τη διατήρηση των αδειών αυτών σε ισχύ.
- 117 Κατά συνέπεια, ο κανονισμός 2408/92 δεν ρυθμίζει τη χορήγηση δικαιωμάτων εξυπηρέτησεως ενδοκοινοτικών δρομολογίων σε μη κοινοτικούς μεταφορείς. Ομοίως, ο κανονισμός 2407/92 δεν ρυθμίζει τις άδειες εκμεταλλεύσεως των μη κοινοτικών αερομεταφορέων που δραστηριοποιούνται εντός της Κοινότητας.
- 118 Δεδομένου ότι οι επίμαχες διεθνείς δεσμεύσεις δεν εμπίπτουν σε τομέα που να καλύπτεται ήδη από τους κανονισμούς 2407/92 και 2408/92, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι θίγουν τους εν λόγω κανονισμούς για τον λόγο που επικαλείται η Επιτροπή.
- 119 Επιπλέον, το ίδιο το γεγονός ότι οι δύο αυτοί κανονισμοί δεν ρυθμίζουν την περίπτωση των αερομεταφορέων από τρίτες χώρες που δραστηριοποιούνται εντός της Κοινότητας αποδεικνύει ότι, παρά τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, το «τρίτο ρυθμιστικό πακέτο» δεν αποτελεί ολοκληρωμένη ρύθμιση.
- 120 Η Επιτροπή ισχυρίζεται στη συνέχεια ότι οι διακρίσεις και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που προξενούν οι επίμαχες διεθνείς δεσμεύσεις θίγουν, αν ληφθούν

υπόψη τα αποτελέσματα τους σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα που παράγουν οι παρόμοιες διεθνείς δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει άλλα κράτη μέλη, την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς εναέριων μεταφορών.

- 121 Εντούτοις, όπως τονίστηκε με τη σκέψη 111 της παρούσας αποφάσεως, η κατάσταση αυτή δεν έχει ως αποτέλεσμα να θίγονται οι κοινοί κανόνες και, συνεπώς, δεν μπορεί να θεμελιώσει εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας.
- 122 Η Επιτροπή υποστηρίζει, τέλος, ότι η κοινοτική νομοθεσία την οποία επικαλείται περιλαμβάνει διάφορες διατάξεις σχετικά με τις τρίτες χώρες και τους αερομεταφορείς τρίτων χωρών. Αυτό συμβαίνει, μεταξύ άλλων, με τους κανονισμούς 2409/92, 2299/89 και 95/93.
- 123 Συναφώς επισημαίνεται, πρώτον, ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α, του κανονισμού 2409/92, ο κανονισμός αυτός δεν εφαρμόζεται στους ναύλους και στα κόμιστρα των εξωκοινοτικών μεταφορέων, αλλά ο περιορισμός αυτός επιβάλλεται «με την επιφύλαξη της παραγράφου 3» του ίδιου άρθρου. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού, μόνον οι κοινοτικοί αερομεταφορείς έχουν το δικαίωμα να εισάγουν νέα προϊόντα ή χαμηλότερους ναύλους από τους ήδη υπάρχοντες για ταυτόσημα προϊόντα.
- 124 Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ότι ο κανονισμός 2409/92 απαγόρευσε, εμμέσως πλην σαφώς, στους αερομεταφορείς τρίτων χωρών που δραστηριοποιούνται εντός της Κοινότητας να εισαγάγουν νέα προϊόντα ή χαμηλότερους ναύλους από τους ήδη υπάρχοντες για ταυτόσημα προϊόντα. Κατ' αυτό τον τρόπο ο κοινοτικός νομοθέτης περιόρισε την ελευθερία των μεταφορέων αυτών ως προς τους ναύλους, εφόσον οι μεταφορείς αυτοί εξυπηρετούν ενδοκοινοτικά δρο-

μολόγια βάσει των δικαιωμάτων πέμπτης ελευθερίας που έχουν. Κατά συνέπεια, η Κοινότητα έχει αποκτήσει, κατά το μέρος που καλύπτεται από το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 2409/92, αποκλειστική αρμοδιότητα αναλήψεως έναντι των τρίτων χωρών δεσμεύσεων σχετικά με τον περιορισμό αυτό της ελευθερίας των μη κοινοτικών μεταφορέων ως προς τους ναύλους και τα κόμιστρα.

- 125 Επομένως, μετά την έναρξη της ισχύος του κανονισμού 2409/92 η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μπορούσε πλέον να αναλάβει αυτόνομα διεθνείς δεσμεύσεις σχετικά με τους ναύλους ή τα κόμιστρα των μεταφορέων τρίτων χωρών στα ενδοκοινοτικά δρομολόγια.
- 126 Δεν αμφισβητείται όμως ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ανέλαβε τέτοια δέσμευση με το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996. Επομένως, το κράτος μέλος αυτό, ενεργώντας κατ' αυτό τον τρόπο, παραβίασε την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας που απορρέει από το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 2409/92.
- 127 Η ορθότητα της διαπιστώσεως αυτής δεν αναιρείται από το γεγονός ότι η σχετική ρήτρα του τροποποιητικού πρωτοκόλλου του 1996 επιβάλλει, όσον αφορά τις εναέριες μεταφορές στις οποίες έχει εφαρμογή ο κανονισμός 2409/92, την τήρηση του κανονισμού αυτού καθώς και των μεταγενέστερων κανονισμών που δεν θα είναι περιοριστικότεροι από αυτόν. Μολονότι δηλαδή ήταν ορθότατη αυτή η πρωτοβουλία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας για τη διασφάλιση της εφαρμογής του κανονισμού 2409/92, παραμένει το γεγονός ότι η παράβαση του κράτους μέλους αυτού οφείλεται στο ότι δεν είχε την εξουσία να αναλάβει αυτόνομα τέτοια δέσμευση, έστω και αν το περιεχόμενό της δεν αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο.
- 128 Δεύτερον, από τα άρθρα 1 και 7 του κανονισμού 2299/89 προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός εφαρμόζεται επίσης, υπό τον όρο της αμοιβαιότητας, στους υπηκόους τρίτων χωρών που προσφέρουν για χρήση ή χρησιμοποιούν ΗΣΚ στο έδαφος της Κοινότητας.

- 129 Κατόπιν της εκδόσεως του κανονισμού αυτού η Κοινότητα απέκτησε επομένως την αποκλειστική αρμοδιότητα αναλήψεως έναντι των τρίτων χωρών υποχρεώσεων σχετικά με τα ΗΣΚ που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο έδαφος της.
- 130 Δεν αμφισβητείται όμως ότι το τροποποιητικό πρωτόκολλο του 1996, το οποίο συνήφθη μεταξύ Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, προσέθεσε στο παράρτημα της συμφωνίας του 1955 ένα μέρος III, που αφορά τις αρχές που διέπουν τα ΗΣΚ, περιλαμβανομένων και των αρχών που ισχύουν για τα ΗΣΚ που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Ένεργώντας κατ' αυτό τον τρόπο, το κράτος μέλος αυτό παραβίασε την αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας που απορρέει από τον κανονισμό 2299/89.
- 131 Η ορθότητα της διαπιστώσεως που περιέχεται στην προηγούμενη σκέψη δεν αναιρείται ούτε από το γεγονός ότι, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, το περιεχόμενο των δεσμεύσεων αυτών δεν αντιβαίνει στον κανονισμό 2299/89 ούτε από το γεγονός ότι στο υπόμνημα που καταρτίστηκε κατά τις διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν πριν από τη σύναψη του τροποποιητικού πρωτοκόλλου του 1996 προβλέπεται ότι το τμήμα που αφορά τα ΗΣΚ θα έχει εφαρμογή μόνο εφόσον συμβιβάζεται με τον κώδικα συμπεριφοράς που έχει εκδώσει συναφώς η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η παράβαση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας οφείλεται δηλαδή στο γεγονός ακριβώς ότι ανέλαβε τις διεθνείς δεσμεύσεις ως προς τα ΗΣΚ για τις οποίες γίνεται λόγος στην προηγούμενη σκέψη.
- 132 Η τρίτη και τελευταία διαπίστωση είναι ότι, όπως τονίστηκε με τη σκέψη 14 της παρούσας αποφάσεως, ο κανονισμός 95/93, σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατανομής του διαθέσιμου χρόνου χρήσης (slots) στους κοινοτικούς αερολιμένες, έχει εφαρμογή, υπό τον όρο της αμοιβαιότητας, στους αερομεταφορείς τρίτων χωρών και ότι, επομένως, μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού αυτού η Κοινότητα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη με τρίτες χώρες συμφωνιών που εμπίπτουν στον εν λόγω τομέα.

- 133 Εντούτοις, η Επιτροπή δεν συγκεκριμενοποίησε τις διεθνείς δεσμεύσεις που ανελήφθησαν από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και θα μπορούσαν να θίξουν τον κανονισμό 95/93.
- 134 Κατά συνέπεια, ο ισχυρισμός περί παραβάσεως του εν λόγω κράτους μέλους σχετικά με το ζήτημα αυτό δεν είναι βάσιμος.
- 135 Το άρθρο 5 της Συνθήκης επιβάλλει στα κράτη μέλη να διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της και να απέχουν από κάθε μέτρο δυνάμενο να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Συνθήκης.
- 136 Στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι η αποστολή της Κοινότητας και οι σκοποί της Συνθήκης θα διακυβεύονταν, αν τα κράτη μέλη μπορούσαν να αναλαμβάνουν διεθνείς δεσμεύσεις, οι οποίες να περιλαμβάνουν κανόνες ικανούς να θίξουν τους κανόνες τους οποίους έχει θεσπίσει η Κοινότητα ή να αλλοιώσουν το περιεχόμενό τους (βλ. προπαρατεθείσα γνωμοδότηση 2/91, σκέψη 11, καθώς και προπαρατεθείσα απόφαση ΑETR, σκέψεις 21 και 22).
- 137 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αναλαμβάνοντας διεθνείς δεσμεύσεις σχετικά με τους αεροπορικούς ναύλους που εφαρμόζουν σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια οι οριζόμενοι από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής μεταφορείς και σχετικά με τα ΗΣΚ που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο γερμανικό έδαφος, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης και από τους κανονισμούς 2409/92 και 2299/89.

Επί της παραβάσεως του κράτους μέλους που οφείλεται στην παράβαση του άρθρου 52 της Συνθήκης

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 138 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ρήτρα περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών είναι αντίθετη στο άρθρο 52 της Συνθήκης, διότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν επιφυλάσσει στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών, και συγκεκριμένα στις εγκατεστημένες στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εταιρίες και επιχειρήσεις αυτών των κρατών μελών, την ίδια μεταχείριση όπως στους Γερμανούς υπηκόους.
- 139 Η Επιτροπή θεωρεί ότι, παρά τα υποστηριζόμενα από τη Γερμανική Κυβέρνηση, η ανωτέρω ρήτρα δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρου 46 ΕΚ), διότι τα οικονομικά συμφέροντα Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δεν έχουν σημασία προς τον σκοπό εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως.
- 140 Η Γερμανική Κυβέρνηση φρονεί ότι εν προκειμένω η ελευθερία εγκαταστάσεως δεν έχει εφαρμογή ούτε καθ' ύλη ούτε κατά τόπο.
- 141 Πρώτον, η ελευθερία εγκαταστάσεως δεν έχει καθ' ύλη εφαρμογή. Με την αιτίασή της η Επιτροπή επικρίνει το γεγονός ότι ορισμένες αεροπορικές εταιρίες άλλων κρατών μελών δεν μπορούν, λόγω των δικαιωμάτων μεταφοράς που έχουν παρασχεθεί με τις διμερείς συμφωνίες, να παρέχουν υπηρεσίες εναέριων μεταφορών σύμφωνα με τις αρχές που ισχύουν για τις γερμανικές εταιρίες. Αυτή η παροχή υπηρεσιών διέπεται εντούτοις από τις διατάξεις του τίτλου IV του τρίτου μέρους της Συνθήκης, ο οποίος αφορά τις μεταφορές, οι οποίες όμως δεν εφαρμόζονται, σύμφωνα με το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης, στις αεροπορικές μεταφορές.

- 142 Δεύτερον, η Γερμανική Κυβέρνηση φρονεί ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως δεν έχει κατά τόπο εφαρμογή, διότι η αιτίαση της Επιτροπής αφορά μια οικονομική δραστηριότητα, την οργάνωση των πτήσεων, η οποία ανάγεται στις σχέσεις μεταξύ Κοινότητας και τρίτης χώρας. Η ελευθερία εγκαταστάσεως όμως αφορά μόνο τις διασυνοριακές δραστηριότητες εντός της Κοινότητας. Οι επίμαχες δεσμεύσεις δεν αφορούν τέτοιες δραστηριότητες. Αντίθετα, η παροχή των οφελών που προβλέπουν οι δεσμεύσεις αυτές εξαρτάται από την παρέμβαση των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής.
- 143 Ακόμη και αν η ρήτρα περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών έπρεπε να θεωρηθεί αντίθετη στο άρθρο 52 της Συνθήκης, θα δικαιολογούνταν εντούτοις από λόγους δημόσιας τάξης, σύμφωνα με το άρθρο 56, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Συγκεκριμένα, το δημόσιο συμφέρον της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας υπαγορεύει τη διατήρηση της δυνατότητας απορρίψης των αεροπορικών εταιριών που ορίζουν οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, εφόσον οι εταιρίες αυτές ανήκουν κατά κύριο λόγο σε άλλες τρίτες χώρες ή ελέγχονται από άλλες τρίτες χώρες, ενόσω οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής δεν είναι διατεθειμένες να παραιτηθούν και αυτές από την επίμαχη προϋπόθεση, τουλάχιστον όσον αφορά τις εταιρίες που ανήκουν σε ή ελέγχονται από άλλα κράτη μέλη και όχι από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 144 Όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 52 της Συνθήκης στην προκειμένη υπόθεση, επιβάλλεται να τονιστεί ότι η διάταξη αυτή, της οποίας η παράβαση καταλογίζεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, έχει εφαρμογή στις εναέριες μεταφορές.
- 145 Ενώ δηλαδή το άρθρο 61 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 51 ΕΚ) αποκλείει την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης περί ελεύθερης παροχής

υπηρεσιών επί των υπηρεσιών μεταφορών, οι οποίες διέπονται από τις διατάξεις του τίτλου που αναφέρεται στις μεταφορές, κανένα άρθρο της Συνθήκης δεν αποκλείει την εφαρμογή στις μεταφορές των διατάξεων της Συνθήκης περί ελευθερίας εγκαταστάσεως.

146 Ειδικότερα, το άρθρο 52 της Συνθήκης μπορεί κάλλιστα να εφαρμόζεται στις εγκατεστημένες σε κράτος μέλος αεροπορικές εταιρίες που παρέχουν υπηρεσίες αεροπορικών μεταφορών μεταξύ κράτους μέλους και τρίτης χώρας. Το άρθρο 52 αφορά όλες τις εταιρίες που είναι εγκατεστημένες σε κράτος μέλος, υπό την έννοια της εν λόγω διατάξεως, ακόμη και αν αντικείμενο των δραστηριοτήτων τους εντός του κράτους αυτού είναι υπηρεσίες με προορισμό τρίτες χώρες.

147 Όσον αφορά το ζήτημα αν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη το άρθρο 52 της Συνθήκης, υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο αυτό, η ελευθερία εγκαταστάσεως συνεπάγεται την ανάληψη και άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και διαχείριση επιχειρήσεων, μεταξύ των οποίων καταλέγονται οι εταιρίες υπό την έννοια του άρθρου 58, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 48, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ), υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με εκείνες που καθορίζει η νομοθεσία του κράτους μέλους εγκαταστάσεως για τους δικούς του υπηκόους.

148 Τα άρθρα 52 και 58 της Συνθήκης εξασφαλίζουν επομένως στους κοινοτικούς υπηκόους που έχουν ασκήσει την ελευθερία εγκαταστάσεως, καθώς και στις εταιρίες που εξομοιούνται με αυτούς, ίδια μεταχείριση με τους ημεδαπούς στο κράτος μέλος υποδοχής (απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-307/97, Saint-Gobain ZN, Συλλογή 1999, σ. I-6161, σκέψη 35), όσον αφορά τόσο την πρόσβαση σε επαγγελματική δραστηριότητα κατά την πρώτη εγκατάσταση, όσο και την άσκηση της δραστηριότητας αυτής από το εγκατεστημένο στο κράτος μέλος υποδοχής πρόσωπο.

149 Το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η αρχή περί μεταχειρίσεως του ενδιαφερομένου ως ημεδαπού επιβάλλει στο κράτος μέλος που είναι συμβαλλόμενο μέρος σε διμερή διεθνή σύμβαση συναφθείσα με τρίτη χώρα προς αποφυγή της διπλής φορολογίας να

χορηγεί στις μόνιμες εγκαταστάσεις των εταιριών, η έδρα των οποίων βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος, τα προβλεπόμενα από την εν λόγω σύμβαση πλεονεκτήματα υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με αυτές που εφαρμόζονται στις εταιρίες, η έδρα των οποίων βρίσκεται στο κράτος μέλος που είναι συμβαλλόμενο μέρος της συμβάσεως (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Saint-Gobain ZN, σκέψη 59, και απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-55/00, Gottardo, Συλλογή 2002, σ. I-413, σκέψη 32).

- 150 Εν προκειμένω, η ρήτρα περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών επιτρέπει συγκεκριμένα στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής να ανακαλούν, να αναστέλλουν ή να περιορίζουν τις άδειες εκμεταλλεύσεως ή τις τεχνικής φύσεως άδειες των εταιριών που ορίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εφόσον δεν ανήκουν σε σημαντικό ποσοστό στο κράτος μέλος αυτό ή σε Γερμανούς υπηκόους και δεν ελέγχονται ουσιαστικά από αυτούς.
- 151 Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η ρήτρα αυτή μπορεί να θίξει τις εγκατεστημένες στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αεροπορικές εταιρίες, εφόσον ανήκουν σε σημαντικό ποσοστό είτε σε άλλο κράτος μέλος εκτός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας είτε σε υπηκόους άλλου κράτους μέλους και ελέγχονται ουσιαστικά από το άλλο αυτό κράτος μέλος ή υπηκόους του (στο εξής: κοινοτικές αεροπορικές εταιρίες).
- 152 Αντίθετα, από τη διατύπωση της εν λόγω ρήτρας προκύπτει ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής έχουν καταρχήν την υποχρέωση να χορηγούν τις απαιτούμενες άδειες εκμεταλλεύσεως και άδειες τεχνικής φύσεως στις αεροπορικές εταιρίες, εφόσον ανήκουν σε σημαντικό ποσοστό στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ή σε Γερμανούς υπηκόους και ελέγχονται ουσιαστικά από αυτούς (στο εξής: γερμανικές αεροπορικές εταιρίες).
- 153 Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι οι ευεργετικές διατάξεις της συμφωνίας εναέριων μεταφορών μεταξύ Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής μπορούν να μην εφαρμόζονται στις κοινοτικές αεροπορικές εταιρίες, ενώ αντίθετα εφαρμόζονται οπωσδήποτε στις γερμανικές αεροπορικές

εταιρίες. Επομένως, οικονομικές αεροπορικές εταιρίες υφίστανται διάκριση που δεν επιτρέπει τη μεταχείρισή τους ως ημεδαπών στο κράτος μέλος υποδοχής, δηλαδή στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

- 154 Αντίθετα από ό,τι υποστηρίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η διάκριση αυτή απορρέει άμεσα όχι από την ενδεχόμενη στάση των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, αλλά από τη ρήτρα περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών, η οποία ακριβώς παρέχει στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής το δικαίωμα να τηρήσουν τη στάση αυτή.
- 155 Εξάλλου, η διάταξη περί της μειοψηφίας των μετόχων (βλ. σκέψη 30 της παρούσας απόφασης) δεν είναι ικανή, καθόσον αφορά τις αεροπορικές εταιρίες στις οποίες υπάρχει γερμανική συμμετοχή και οι οποίες ορίζονται από άλλα κράτη μέλη, να αναιρέσει την ορθότητα της διαπιστώσεως που περιέχεται στη σκέψη 151 της παρούσας απόφασης.
- 156 Κατά συνέπεια, η ρήτρα περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών αντιβαίνει στο άρθρο 52 της Συνθήκης.
- 157 Όσον αφορά την επιχειρηματολογία που διατυπώνει η Γερμανική Κυβέρνηση προς δικαιολόγηση της ρήτρας αυτής, επιβάλλεται να υπενθυμιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η στηριζόμενη στη δημόσια τάξη αιτιολογία, που προβλέπεται στο άρθρο 56 της Συνθήκης, προϋποθέτει την ανάγκη διατηρήσεως σε ισχύ ορισμένου μέτρου που δημιουργεί διακρίσεις, προκειμένου να αντιμετωπιστεί μια πραγματική και ακούρτως σοβαρή απειλή, θίγουσα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau, Συλλογή τόμος 1977, σ. 617, σκέψη 35, της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-114/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1998, σ. I-6717, σκέψη 46, και της 19ης Ιανουαρίου 1999, C-348/96, Calfa, Συλλογή 1999, σ. I-11, σκέψη 21). Κατά συνέπεια, πρέπει να υπάρχει άμεση συνάφεια μεταξύ της απειλής αυτής, η οποία επιπλέον πρέπει να είναι ενεστώσα απειλή, και του δημιουργούντος διακρίσεις μέτρου που θεσπίστηκε για την αντιμετώπισή της (βλ. συναφώς απόφαση της 26ης Απριλίου 1988, 352/85, Bond van Adverteerders κ.λπ., Συλλογή 1988, σ. 2085, σκέψη 36, και προπαρατεθείσα απόφαση Calfa, σκέψη 24).

- 158 Εν προκειμένω επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ρήτρα περί της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των αεροπορικών εταιριών δεν συνεπάγεται ότι η ευχέρεια αρνήσεως χορηγήσεως της απαιτούμενης άδειας εκμεταλλεύσεως ή άδειας τεχνικής φύσεως σε αεροπορική εταιρία οριζόμενη από τον αντισυμβαλλόμενο υφίσταται μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η αεροπορική αυτή εταιρία συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη του συμβαλλόμενου μέρους που χορηγεί τις εν λόγω άδειες.
- 159 Εν πάση περιπτώσει, δεν υπάρχει καμία άμεση συνάφεια μεταξύ μας τέτοιας — υποθετικής επιπλέον — απειλής για τη δημόσια τάξη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η οποία θα συνίστατο στον εκ μέρους των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής καθορισμό μιας αεροπορικής εταιρίας, και της γενικευμένης διακρίσεως σε βάρος των κοινοτικών αεροπορικών εταιριών.
- 160 Κατά συνέπεια, ο δικαιολογητικός λόγος που προβάλλει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας βάσει του άρθρου 56 της Συνθήκης πρέπει να απορριφθεί.
- 161 Υπό τις συνθήκες αυτές, η αιτίαση περί παραβάσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η οποία αφορά το άρθρο 52 της Συνθήκης, είναι βάσιμη.
- 162 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, διαπιστώνεται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αναλαμβάνοντας έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής διεθνείς δεσμεύσεις
- οι οποίες αφορούν τους αεροπορικούς ναύλους και τα κόμιστρα που εφαρμόζουν σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια οι οριζόμενοι από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής μεταφορείς,

- οι οποίες αφορούν τα ΗΣΚ που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο γερμανικό έδαφος και

- βάσει των οποίων αναγνωρίζεται στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής το δικαίωμα να ανακαλούν, να αναστέλλουν ή να περιορίζουν τα δικαιώματα μεταφοράς στις περιπτώσεις στις οποίες οι αερομεταφορείς που ορίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν ανήκουν στο κράτος μέλος αυτό ή σε Γερμανούς υπηκόους,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 52 της Συνθήκης και από τους κανονισμούς 2409/92 και 2299/89.

Επί των δικαστικών εξόδων

¹⁶³ Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και η τελευταία ηττήθηκε ως προς τους κυριότερους ισχυρισμούς της, το κράτος αυτό πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

¹⁶⁴ Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών πρέπει να φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αναλαμβάνοντας έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής διεθνείς δεσμεύσεις

- οι οποίες αφορούν τους αεροπορικούς ναύλους και τα κόμιστρα που εφαρμόζουν σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια οι οριζόμενοι από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής μεταφορείς,

- οι οποίες αφορούν τα ηλεκτρονικά συστήματα κρατήσεως θέσεων που προσφέρονται για χρήση ή χρησιμοποιούνται στο γερμανικό έδαφος και

- βάσει των οποίων αναγνωρίζεται στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής το δικαίωμα να ανακαλούν, να αναστέλλουν ή να περιορίζουν τα δικαιώματα μεταφοράς στις περιπτώσεις στις οποίες οι αερομεταφορείς που ορίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν ανήκουν στο κράτος μέλος αυτό ή σε Γερμανούς υπηκόους,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 10 ΕΚ) και το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 43 ΕΚ), καθώς και από τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 2409/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τους ναύλους και τα κόμιστρα των αεροπορικών γραμμών, και 2299/89 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1989, για τη θέσπιση κώδικα συμπεριφοράς για τα ηλεκτρονικά συστήματα κράτησης θέσεων, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3089/93 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993.

- 2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.
- 3) Καταδικάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.
- 4) Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

| | | |
|------------|-----------------|----------|
| Puissochet | Schintgen | Gulmann |
| Edward | La Pergola | Jann |
| Σκουρής | Macken | Colneric |
| von Bahr | Cunha Rodrigues | |

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 5 Νοεμβρίου 2002.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias