YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

5 päivänä marraskuuta 2002 *

Asiassa C-472/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään F. Benyon, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään P. Steinmetz,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukee

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. A. Fierstra ja J. van Bakel,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan

— ensisijaisesti, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) sekä tämän perustamissopimuksen nojalla annetun johdetun oikeuden ja erityisesti yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2407/92 (EYVL L 240, s. 1), yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8), lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 (EYVL L 240, s. 15), tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89 (EYVL L 220, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/93 (EYVL L 278, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2299/89), sekä lähtöjä saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL L 14, s. 1) mukaisia velvoitteitaan, kun se on neuvotellut, parafoinut ja vuonna 1995 tehnyt erikseen Amerikan yhdysvaltojen kanssa lentoliikenteen alalla niin sanotun open skies -sopimuksen ja soveltanut sitä

— toissijaisesti ja osittain täydentävästi, että siltä osin kuin vuoden 1995 sopimuksella ei katsota huomattavasti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia, Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 artiklan eikä johdetun oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut näistä aiemmin tehdyistä sopimuksista EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 52 artiklan kanssa sekä johdetun oikeuden kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä tai toteuttanut tätä tarkoitusta varten kaikkia oikeudellisesti mahdollisia toimenpiteitä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: kuudennen jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet, joka hoitaa presidentin tehtäviä, jaoston puheenjohtaja R. Schintgen sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris (esittelevä tuomari), F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: A. Tizzano,

kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein ja osastopäällikkö D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehenään F. Benyon, Luxemburgin suurherttuakunnan, asiamiehenään N. Mackel, ja Alankomaiden kuningaskunnan, asia-

miehinään J. van Bakel, H. G. Sevenster ja J. van Haersolte, 8.5.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 31.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.12.1998 ja jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan

— ensisijaisesti, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) sekä tämän perustamissopimuksen nojalla annetun johdetun oikeuden ja erityisesti yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2407/92 (EYVL L 240, s. 1), yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8), lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 (EYVL L 240, s. 15), tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89 (EYVL L 220, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella

N:o 3089/93 (EYVL L 278, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2299/89), sekä lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL L 14, s. 1) mukaisia velvoitteitaan, koska se on neuvotellut, parafoinut ja vuonna 1995 tehnyt erikseen Amerikan yhdysvaltojen kanssa lentoliikenteen alalla niin sanotun open skies -sopimuksen ja soveltanut sitä

— toissijaisesti ja osittain täydentävästi, että siltä osin kuin vuoden 1995 sopimuksella ei katsota huomattavasti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia, Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 artiklan eikä johdetun oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut näistä aiemmin tehdyistä sopimuksista EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 52 artiklan kanssa sekä johdetun oikeuden kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä tai toteuttanut tätä tarkoitusta varten kaikkia oikeudellisesti mahdollisia toimenpiteitä.

2 Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 8.7.1999 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Luxemburgin kuningaskunnan vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 80 artiklan 1 kohta) määrätään, että perustamissopimuksen kolmannen osan liikennettä koskevan IV osaston määräyksiä sovelletaan ainoastaan rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen. Tämän artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää, annetaanko meri- ja lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan.

Tällöin sovelletaan 75 artiklan 1 ja 3 kohdan määräyksiä menettelystä."

4 Viimeksi mainitun määräyksen perusteella ja lentoliikenteen sisämarkkinoiden asteittaiseksi toteuttamiseksi neuvosto antoi vuosina 1987, 1990 ja 1992 kolme niin sanottua lainsäädäntöpakettia, joilla pyrittiin varmistamaan toisaalta lentoliikenteen palvelujen vapaa tarjoaminen ja toisaalta yhteisön kilpailusääntöjen soveltaminen kyseisellä alalla.

5 Vuonna 1992 annettu niin sanottu kolmas lainsäädäntöpaketti käsittää asetukset N:o 2407/92, N:o 2408/92 ja N:o 2409/92.

6 Asetuksen N:o 2407/92 1 artiklan mukaan tämä asetus koskee yhteisöön sijoittautuneille lentoliikenteen harjoittajille jäsenvaltioissa myönnettävien liikennelupien myöntämiseen ja voimassa pitämiseen liittyviä vaatimuksia. Tältä osin saman asetuksen 3 artiklan 3 kohdasta seuraa, että yhteisöön sijoittautuneet yritykset eivät saa yhteisön alueella kuljettaa lentoteitse matkustajia, postia ja/tai rahtia maksua tai muuta korvausta vastaan, ellei niille ole myönnetty asianmukaista liikennelupaa. Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltio saa myöntää liikenneluvan vain yritykselle, jonka päätoimipaikka tai mahdollinen rekisteröity kotipaikka sijaitsevat kyseisessä jäsenvaltiossa, ja yrityksen on oltava suoraan tai osake-enemmistön kautta jäsenvaltioiden ja/tai jäsenvaltioiden kansalaisten omistuksessa ja tosiasiallisesti näiden määräysvallassa, sanotun rajoittamatta niiden sopimusten ja yleissopimusten soveltamista, joiden sopijapuolena yhteisö on.

7 Asetus N:o 2408/92 koskee, kuten sen nimikin osoittaa, yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsyä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille. Tämän asetuksen 2 artiklan b alakohdan määritelmän mukaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajalla tarkoitetaan lentoliikenteen harjoittajaa, jolla on voimassa oleva toimilupa, joka on annettu asetuksen N:o 2407/92 mukaisesti. Asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden on sallittava

yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä. Saman artiklan 2 kohdassa annetaan kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuus 1.4.1997 asti säätää poikkeus tästä säännöksestä siltä osin kuin on kysymys kabotaasiliikenneoikeuksien käyttämisestä.

8 Asetuksen N:o 2408/92 4—7 artiklassa säädetään muun muassa jäsenvaltioiden mahdollisuudesta asettaa julkisen palvelun velvoite tietyille reiteille. Asetuksen 8 artiklan nojalla jäsenvaltioilla on mahdollisuus säännellä liikenteen jakamista samaan lentoasemajärjestelmään kuuluvien lentoasemien välillä syrjimättä lentoliikenteen harjoittajia näiden kansallisuuden tai identiteetin perusteella. Asetuksen 9 artiklassa säädetään, että jos ilmaantuu ruuhkautumiseen tai ympäristöön liittyviä vakavia ongelmia, asiasta vastuussa oleva jäsenvaltio voi asettaa liikenneoikeuksien käyttämiselle ehtoja, rajoittaa niiden käyttämistä tai kieltää niiden käyttämisen varsinkin silloin, kun liikenne saadaan hoidetuksi tyydyttävästi muilla liikennemuodoilla.

9 Asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 1 kohdan mukaan tässä asetuksessa määritellään ne perusteet ja menettelyt, joita sovelletaan lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksujen vahvistamiseen yhteisössä.

10 Tämän artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Tätä asetusta ei sovelleta:

a) muiden kuin yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien veloittamiin kuljetusmaksuihin,

b) yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 mukaisesti julkisella palveluvelvoitteella määrättyihin kuljetusmaksuihin, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 kohdan soveltamista.

3. Ainoastaan yhteisössä toimivilla lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus ottaa käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja."

11 Vuonna 1992 annettujen asetusten N:o 2407/92, N:o 2408/92 ja N:o 2409/92 lisäksi yhteisön lainsäätäjä on antanut muita säädöksiä lentoliikenteen alalla. Kysymys on erityisesti asetuksista N:o 2299/89 ja N:o 95/93.

12 Asetusta N:o 2299/89 sovelletaan sen 1 artiklan mukaan tietokonepohjaisiin paikanvarausjärjestelmiin (jäljempänä TPJ), jotka sisältävät lentoliikennetuotteita ja joita tarjotaan käytettäväksi ja/tai käytetään yhteisön alueella, riippumatta järjestelmän toimittajan asemasta tai kansallisuudesta, käytettävästä tietolähteestä tai asianomaisen tietokonekeskuksen sijainnista ja niiden lentoasemien maantieteellisestä sijainnista, joiden välillä lentoliikennettä harjoitetaan.

13 Saman asetuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

"1. Edellä 3, 4, 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja järjestelmän toimittajan velvoitteita ei sovelleta suhteessa kolmannen maan emoyhtiöön siltä osin kuin sen yhteisön

ulkopuolella oleva TPJ ei takaa yhteisön lentoliikenteen harjoittajille kohtelua, joka vastaa tässä asetuksessa ja komission asetuksessa N:o 83/91 säädettyä kohtelua.

2. Edellä 3 a ja 4 artiklassa sekä jäljempänä 8 artiklassa tarkoitettuja emoliikenteenharjoittajien tai osallistuvan lentoliikenteen harjoittajan velvoitteita ei sovelleta suhteessa yhden tai useamman kolmannen maan lentoliikenteen harjoittajan tai lentoliikenteen harjoittajien määräysvallassa olevaan TPJ:ään siltä osin kuin emoyhtiölle tai osallistuvalle lentoyhtiölle ei myönnetä yhteisön alueen ulkopuolella kohtelua, joka vastaa tässä asetuksessa ja komission asetuksessa N:o 83/91 säädettyä kohtelua."

14 On selvää, että asetusta N:o 95/93 sovelletaan myös kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajiin. Sen 12 artiklassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

"1. Jos käy ilmi, että kolmas valtio lähtö- ja saapumisaikojen jakamisessa lentoasemilla:

a) ei myönnä yhteisön lentoliikenteen harjoittajille kohtelua, joka vastaa jäsenvaltioiden kolmannen maan lentoliikenteen harjoittajille myöntämää kohtelua,

tai

b) ei myönnä *tosiasiallisesti* yhteisön liikenteenharjoittajille kansallista kohtelua,

taikka

c) myöntää muista kolmansista valtioista kotoisin oleville lentoliikenteen harjoittajille suotuisamman kohtelun kuin yhteisön lentoliikenteen harjoittajille,

voidaan toteuttaa aiheelliset toimet tilanteen korjaamiseksi kyseisen tai kyseisten lentoasemien osalta, erityisesti tästä asetuksesta aiheutuvien velvoitteiden täydelliseksi tai osittaiseksi lakkauttamiseksi kyseisestä kolmannesta valtiosta olevan lentoliikenteen harjoittajan suhteen yhteisön oikeuden mukaisesti.

2. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista oikeudellisista tai tosiasiallisista vakavista vaikeuksista, joita yhteisön lentoliikenteen harjoittajat ovat kohdanneet yrittäessään saada lähtö- ja saapumisaikoja kolmansien maiden lentoasemilta."

Oikeudenkäynnin tausta

Aloitteet, joita komissio on tehnyt kansainvälisten sopimusten tekemiseksi lentoliikenteen alalla yhteisön toimesta

15 Toisen maailmansodan loppupuolella tai sodan jälkeen useat valtiot, joista sittemmin tuli yhteisön jäseniä, tekivät Amerikan yhdysvaltojen (jäljempänä Yhdysvallat) kanssa kahdenvälisiä sopimuksia lentoliikenteen alalla. Luxemburgin suurherttuakunta sitä vastoin teki tällaisen sopimuksen 1980-luvulla eli ollessaan jo yhteisön jäsen.

16 Pyrkiessään korvaamaan kahdenvälisten sopimusten muodostaman kokonaisuuden yhdellä yhteisön Yhdysvaltojen kanssa tekemällä sopimuksella komissio pyysi 1990-luvun alusta alkaen useaan kertaan neuvostolta valtuuksia neuvotella Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa tällaisesta lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta.

17 Komissio esitti ensimmäisen tämänsuuntaisen pyynnön 23.2.1990 tehdessään ehdotuksen neuvoston päätökseksi kuulemista ja luvan myöntämistä koskevasta menettelystä, joka liittyy sopimuksiin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kaupallisista suhteista ilmailun alalla. Myöhemmin eli 23.10.1992 se antoi toisen, hieman muutetun päätösehdotuksen (EYVL 1993, C 216, s. 15). Molemmat ehdotukset perustuivat EY:n perustamissopimuksen 113 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla), koska komissio katsoi, että lentoliikennettä koskevien kansainvälisten sopimusten tekeminen kuului yhteisön kauppapolitiikan alaan.

18 Neuvosto päätti kuitenkin molemmissa tapauksissa olla toteuttamatta komission ehdotuksia. Sen kanta ilmeni selvästi 15.3.1993 hyväksytyissä päätelmissä, joissa täsmennettiin,

— että neuvoston mielestä perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohta oli asianmukainen oikeudellinen perusta kehitettäessä yhteisön ulkopolitiikkaa lentoliikenteen alalla

— että jäsenvaltioilla säilyi edelleen täysi toimivalta suhteissa kolmansien maiden kanssa lentoliikenteen alalla, jollei toimenpiteistä, joita neuvosto on toteuttanut tai toteuttaa tällä alalla, muuta johdu. Tässä yhteydessä korostettiin myös, että asianomaisten jäsenvaltioiden oli kahdenvälisissä neuvotteluissa otettava asianmukaisesti huomioon yhteisön oikeudessa asetetut velvoitteet ja hankittava tietoja muiden jäsenvaltioiden intresseistä

— että yhteisön tasolla olisi voitu käydä neuvotteluja kolmansien maiden kanssa vain, mikäli neuvosto olisi katsonut tällaisen näkemyksen olevan yhteisen intressin mukainen sillä perusteella, että tämä lähestymistapa saattaisi johtaa kaikkien jäsenvaltioiden kannalta parempaan tulokseen kuin saavutettaisiin perinteisellä kahdenvälisten sopimusten järjestelmällä.

19 Komissio toi huhtikuussa 1995 kysymyksen jälleen esiin ja suositteli, että neuvosto tekisi päätöksen, jolla se antaisi komissiolle valtuudet neuvotella Yhdysvaltojen kanssa lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta. Tämän uuden pyynnön perusteella neuvosto antoi kesäkuussa 1996 komissiolle rajoitetut valtuudet neuvotella Yhdysvaltojen kanssa yhteistyössä neuvoston asettaman erityiskomitean kanssa seuraavista seikoista: kilpailusäännöt, lentoliikenteen harjoittajien omistus ja määräysvalta, TPJ, niin sanottu code-sharing (yhteiset

reittitunnukset), erimielisyyksien sovittelu, leasing, ympäristölausekkeet ja siirtymäajan toimenpiteet. Siltä varalta, että Yhdysvallat mahdollisesti esittäisi asiaa koskevan pyynnön, komission sallittiin ulottavan neuvottelut myös valtiontukiin ja muihin toimenpiteisiin, joilla pyritään estämään lentoyhtiöiden konkurssit, lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen lentoasemilla, lentoliikenteen harjoittajien taloudelliseen ja tekniseen osaamiseen, lentoturvallisuusmääräyksiin, lentoliikenteen turvaamista koskeviin määräyksiin ja mihin tahansa muuhun alan sääntelyä koskevaan kysymykseen. Sitä vastoin nimenomaisesti täsmennettiin, että valtuudet eivät kattaisi markkinoille pääsyä (mukaan lukien code-sharing ja leasing, siltä osin kuin ne koskevat liikenneoikeuksia), kapasiteettia, lentoliikenteen harjoittajien nimeämistä ja veloitettavia hintoja koskevia neuvotteluja.

20 Edellä mainitut neuvotteluvaltuudet annettiin komissiolle neuvoston istunnossa, jonka pöytäkirjan liitteissä molemmat toimielimet esittivät muutamia kannanottoja. Näistä kannanotoista yhdessä, jonka molemmat toimielimet esittivät yhteisesti (jäljempänä vuoden 1996 yhteinen kannanotto), todettiin, että jotta voitaisiin turvata jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välisten suhteiden jatkuvuus yhteisön neuvottelujen aikana ja jotta käytössä olisi pätevä vaihtoehto tällaisten neuvottelujen mahdollisesti kariutuessa, voimassa ollut kahdenvälisten sopimusten järjestelmä säilytettäisiin ja pidettäisiin voimassa uuden yhteisöä sitovan sopimuksen tekemiseen saakka. Erillisessä kannanotossaan komissio totesi katsovansa, että toimivalta lentoliikenneoikeuksien osalta kuului yhteisölle.

21 Tähän mennessä Yhdysvaltojen kanssa ei ole tehty minkäänlaista sopimusta niiden neuvotteluvaltuuksien perusteella, jotka komissiolle annettiin vuonna 1996.

22 Asiakirjoista ilmenee, että yhteisö teki sen sijaan vuonna 1992 Norjan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan kanssa siviili-ilmailun alalla sopimuksen, joka hyväksyttiin 22.6.1992 tehdyllä neuvoston päätöksellä 92/384/ETY (EYVL L 200, s. 20), että yhteisö pääsi Sveitsin valaliiton kanssa alaa koskevaan

aiesopimukseen ja että käsiteltävänä olevan kanteen nostamisen aikaan se neuvotteli parhaillaan kahdentoista eurooppalaisen maan kanssa sopimuksesta, jolla luotaisiin niin sanottu Euroopan yhteinen ilmatila.

Luxemburgin suurherttuakunnan ja Yhdysvaltojen kahdenvälinen lentoliikennettä koskeva sopimus

23 Kuten tämän tuomion 15 kohdassa todettiin, Luxemburgin suurherttuakunnan tilanne on pitkään ollut erityinen verrattuna muiden jäsenvaltioiden tilanteeseen, koska vuoteen 1986 asti Luxemburgin suurherttuakuntaan sijoittautuneiden lentoliikenteenharjoittajien oli kahdenvälisen sopimuksen puuttuessa toimittava Yhdysvaltoihin nähden yksipuolisesti peruutettavissa olevien hallinnollisten lupien nojalla. Amerikkalaiset liikenteenharjoittajat eivät olleet kiinnostuneita Luxemburgin markkinoista, joten kysymys siitä, että Luxemburgin viranomaiset olisivat vastavuoroisesti myöntäneet lupia, ei tullut esille.

24 Luxemburgin suurherttuakunta ja Yhdysvallat tekivät lentoliikenteen alalla niin sanotun Bermuda-tyyppisen kahdenvälisen sopimuksen 19.8.1986 (jäljempänä vuoden 1986 sopimus).

25 Asiakirjoista ilmenee, että Yhdysvallat teki vuonna 1992 aloitteen ehdottamalla eri Euroopan valtioille kahdenvälisen niin sanotun open skies -sopimuksen solmimista kanssaan. Tämäntyyppisen sopimuksen tuli helpottaa yhtäältä amerikkalaisten ja eurooppalaisten liikenteenharjoittajien liittoutumista ja toisaalta noudattaa useita sellaisia Yhdysvaltojen hallituksen määrittelemiä arviointiperusteita kuten vapaa pääsy kaikille reiteille, rajoittamattomien reitti- ja liikenneoikeuksien myöntäminen, hintojen vahvistaminen niin sanotun molemminpuolista hylkäämistä koskevan järjestelmän mukaan sopimuspuolten välisillä lentoliikenteen reiteillä, code-sharingin mahdollisuus ja niin edelleen.

26 Vuosina 1993 ja 1994 Yhdysvallat lisäsi ponnistuksiaan lentoliikenteen alan kahdenvälisten sopimusten tekemiseksi open skies -politiikan mukaisesti mahdollisimman monien Euroopan valtioiden kanssa.

27 Komissio kiinnitti 17.11.1994 päivätyssä jäsenvaltiolle osoitetussa kirjeessä jäsenvaltioiden huomiota niihin kielteisiin vaikutuksiin, joita kahdenvälisillä sopimuksilla olisi yhteisöön, ja esitti kannanottonaan, että tämäntyyppinen sopimus on omiaan vaikuttamaan yhteisön sisäiseen lainsäädäntöön. Se lisäsi, että tällaisista sopimuksista voitaisiin neuvotella tehokkaasti ja oikeudellisesti pätevällä tavalla vain yhteisön tasolla.

28 Luxemburgin hallituksen ja Yhdysvaltojen hallituksen edustajat pääsivät 9.—10.3.1995 käymiensä neuvottelujen kuluessa yhteisymmärrykseen vuoden 1986 sopimuksen muuttamisesta. Tämä yhteisymmärrys vahvistettiin 6.6.1995 kirjeenvaihdolla.

29 Niinpä vuoden 1986 sopimukseen tehtiin vuonna 1995 seuraavat muutokset. Tämän sopimuksen 1 artiklaa (määritelmät), 3 artiklaa (nimeäminen ja myöntäminen), 4 artiklaa (luvan peruuttaminen), 7 artiklaa (lentoliikenteen turvaaminen), 8 artiklaa (kaupallinen toiminta), 9 artiklaa (tullit ja maksut), 10 artiklaa (liikennöintimaksut), 11 artiklaa (reilu kilpailu), 12 artiklaa (hinnoittelu), 14 artiklaa (erimielisyyksien sovittelu) ja 16 artiklaa (monenkeskiset sopimukset) muutettiin ja sopimukseen lisättiin eri liikennemuotojen välisiä yhteyksiä koskeva 12 a artikla sopimuksen saattamiseksi amerikkalaisen niin sanotun open skies -sopimusmallin mukaiseksi. Tässä samassa tarkoituksessa vuoden 1986 sopimuksen liite korvattiin liitteillä I, II ja III. Liitteet I ja II sisältävät reittiluettelon ja käyttömahdollisuudet. Liite III koskee TPJ:iä koskevia periaatteita.

30 Vuoden 1986 sopimuksen 3 artiklassa asetetaan toisen sopimuspuolen nimeämältä lentoyhtiöltä edellytettyjen asianmukaisten liikennelupien ja teknisten lupien myöntämisen edellytykseksi se, että "tämä lentoyhtiö on nimeävän sopimuspuolen, tämän sopimuspuolen kansalaisten tai näiden molempien olennaisesti omistama ja tehokkaasti valvoma" (jäljempänä lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke). Tämän sopimuksen 4 artiklan mukaan nämä luvat voidaan peruuttaa, niiden soveltaminen keskeyttää tai niitä voidaan rajoittaa, jos edellä mainittu edellytys ei täyty.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

31 Kun komissio oli saanut tietoonsa, että vuoden 1986 sopimuksen muuttamiseen tähtäävät neuvottelut olivat päättyneet, komissio osoitti Luxemburgin hallitukselle 2.6.1995 virallisen huomautuksen, jossa se ilmoitti, että koska lentoliikennettä koskevalla yhteisön lainsäädännöllä on otettu käyttöön kattava sääntöjärjestelmä, jonka tarkoituksena oli sisämarkkinoiden perustaminen tällä alalla, jäsenvaltioilla ei enää ollut toimivaltaa tehdä senkaltaisia kahdenvälisiä sopimuksia kuin Luxemburgin suurherttuakunnan Yhdysvaltojen kanssa juuri neuvottelema sopimus. Lisäksi tällainen sopimus oli sen mukaan yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden vastainen.

32 Koska Luxemburgin hallitus kiisti 20.10.1995 päivätyssä vastauksessaan komission näkökannan, komissio osoitti 16.3.1998 Luxemburgin suurherttuakunnalle perustellun lausunnon, jossa se totesi, että vuoden 1986 sopimukseen vuonna 1995 tehdyistä muutoksista johtuvilla kahdenvälisillä sitoumuksilla rikottiin yhteisön oikeutta, ja kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan kyseistä lausuntoa kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

33 Koska Luxemburgin hallituksen 20.8.1998 päivätty vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

34 Luxemburgin hallituksen mukaan komissio rikkoo käsiteltävänä olevan kanteen nostamisella menettelysääntöjä, koska se pyrkii tällä tavoin perustamaan yhteisölle toimivallan, jota se ei ole onnistunut saamaan tunnustetuksi poliittisin keinoin neuvoston tasolla ja jota se ei voi saada muutoin kuin nostamalla kanteen viimeksi mainittua toimielintä vastaan. Luxemburgin hallituksen mukaan komission olisi pitänyt nostaa kanne juuri neuvostoa vastaan sen vuoksi, että neuvosto mahdollisesti syyllistyi laiminlyöntiin, kun se ei myöntänyt komissiolle valtuuksia neuvotella yhteisön nimissä lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta Yhdysvaltojen kanssa, tai sen vuoksi, että neuvoston päätös jättää jäsenvaltioiden lentoliikenteen alalla Yhdysvaltojen tekemät kahdenväliset sopimukset ennalleen oli mahdollisesti lainvastainen.

35 Tältä osin on todettava, että käsiteltävänä olevalla kanteella pyritään saamaan yhteisöjen tuomioistuin toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, kun se on tehnyt lentoliikenteen alalla kahdenvälisen sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa.

36 Komissio on perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostaessaan soveltanut asianmukaisesti perustamissopimuksen määräyksiä, koska se on valinnut kannemuodon, joka tässä artiklassa on erityisesti vahvistettu sitä tilannetta varten, että komissio katsoo jäsenvaltion laiminlyöneen jonkin yhteisön oikeuden mukaisista velvoitteistaan.

37 Sen Luxemburgin hallituksen väitteen osalta, joka koskee perusteita, joilla komissio sen mukaan on päättänyt nostaa käsiteltävänä olevan kanteen sen sijaan, että se olisi päättänyt toimia neuvostoa vastaan, on todettava, että kun otetaan huomioon komission asema perustamissopimuksen noudattamisen valvojana, komissio yksin on toimivaltainen päättämään, onko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn aloittaminen tarkoituksenmukaista ja minkä asianomaisen jäsenvaltion syyksi luettavan tekemisen tai tekemättä jättämisen perusteella menettely on aloitettava (ks. asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2189, 21 ja 22 kohta).

38 Tästä seuraa, että tämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Onko tarpeen lausua siitä, onko vuonna 1995 tehtyjen muutosten jälkeen olemassa uusi sopimus?

39 Tavasta, jolla komissio on muotoillut ensisijaisen vaatimuksen ja toissijaisen vaatimuksen, ilmenee, että komission mukaan näiden vaatimusten asiakysymyksen tutkiminen edellyttää välttämättä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa ennakkokysymykseen eli siihen, oliko vuonna 1995 tehtyjen muutosten vaikutuksena se, että aiempi vuoden 1986 sopimus muuttui uudeksi, niin sanotuksi open skies -sopimukseksi, johon vuoden 1986 sopimuksen määräykset sisältyvät sellaisina kuin ne olivat sittemmin muutettuina. Jos muutoksilla tosiasiallisesti oli tällainen vaikutus, yhteisöjen tuomioistuimen pitää komission mukaan lausua pelkästään ensisijaisesta vaatimuksesta ja arvioida uuden sopimuksen yhteensopivuus vuonna 1995 voimassa olleiden asiaa koskevien yhteisön säännösten kanssa. Päinvastaisessa tapauksessa ensisijaisesta vaatimuksesta ei ole tarpeen lausua, ja yhteisöjen tuomioistuimen pitää siis lausua toissijaisesta vaatimuksesta ja arvioida aiempien sopimusten ja erityisesti vuoden 1986 sopimuksen määräysten yhteensopivuus erityisesti perustamissopimuksen 5 artiklan kanssa.

40 Luxemburgin hallitus kiistää sen, että vuoden 1986 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset muodostaisivat uuden sopimuksen, ja katsoo, ettei näillä muutoksilla ole luotu uutta suhdetta Luxemburgin suurherttuakunnan ja Yhdysvaltojen välille. Sen mukaan toimituksellisten täsmennysten lisäksi nämä muutokset koskevat asiallisesti ainoastaan liikenneoikeuksia. Sen mukaan vuoden 1986 sopimus sisälsi jo ennen vuotta 1995 kaikki open skies -sopimuksen olennaiset ainesosat, lukuun ottamatta sitä, että Luxemburgin suurherttuakunnan tunnustetut liikenneoikeudet olivat edelleen rajoitettuja. Näin ollen lentoliikenteen vapauttamistoimenpiteitä koskevan niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpaketin antaminen ei vaikuta vuoden 1986 sopimuksesta, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1995, johtuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, koska kyseinen sopimus edelsi tämän paketin antamista.

41 Puolustaakseen omaa väitettään komissio tarkastelee yksityiskohtaisesti vuoden 1986 sopimukseen vuonna 1995 tehtyjä muutoksia. Tämän perusteella se päättelee, että näiden muutosten, joita ei sen mukaan voida tarkastella erillään, vaikutuksena ei ole ollut vuoden 1986 sopimuksen vähäisen ja yksittäisen määräyksen muokkaaminen, vaan muutosten määrän, laajuuden ja merkittävyyden vuoksi ne ovat muuttaneet olennaisesti osapuolten välisiä suhteita, koska niillä otetaan käyttöön kattava ja rajoitukseton kaikkien liikenneoikeuksien vaihto. Tämä merkitsee Bermudan päätösasiakirjaan liitetyn mallisopimuksen mukaisen erityisten oikeuksien vaihdon klassisen järjestelmän täydellistä hylkäämistä.

42 Tältä osin on todettava, että komission ensisijaisen vaatimuksen asiakysymyksen tutkiminen ei välttämättä edellytä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa kysymykseen siitä, oliko vuonna 1995 tehtyjen muutosten vaikutuksena se, että aiempi vuoden 1986 sopimus muuttui uudeksi sopimukseksi.

43 Erityisesti tältä osin asiakirjoista ja yhteisöjen tuomioistuimessa käydystä keskustelusta ilmenee, että vuoden 1986 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset, jotka on kuvattu tämän tuomion 29 kohdassa, vaikuttivat siten, että ne vapauttivat kokonaan lentoliikenteen Yhdysvaltojen ja Luxemburgin suurherttuakunnan välillä sillä tavoin, että niillä taattiin vapaa pääsy kaikille reiteille kaikkien näissä kahdessa valtiossa sijaitsevien paikkakuntien välillä rajoitta-

mattomalla kapasiteetilla ja lentotiheydellä, ilman välipaikkakuntia ja niiden takana tai niistä edelleen sijaitsevia paikkakuntia koskevia rajoituksia (behind, between and beyond rights) ja kaikilla halutuilla koneyhdistelmillä (change of gauge). Tätä täydellistä vapautta täydentävät määräykset, jotka koskevat kysymyksessä olevien lentoyhtiöiden mahdollisuuksia tehdä niin sanottuja code sharing -sopimuksia, ja määräykset, jotka kannustavat kilpailua tai syrjimättömyyttä, esimerkiksi TPJ:ien osalta.

44 Tästä seuraa, että vuoden 1986 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset vaikuttivat siten, että luotiin puitteet sellaiselle Yhdysvaltojen ja Luxemburgin suurherttuakunnan väliselle pidemmälle menevälle yhteistyölle, josta Luxemburgin suurherttuakunnalle aiheutuu uusia ja merkittäviä kansainvälisiä sitoumuksia.

45 Lisäksi on korostettava, että vuonna 1995 tehdyt muutokset osoittavat, että vuoden 1986 sopimus on neuvoteltu kokonaan uudelleen. Tästä seuraa, että vaikka tämän sopimuksen tiettyjä määräyksiä ei ole muodollisesti muutettu vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla tai niihin on tehty vain vähäisiä toimituksellisia muutoksia, näistä määräyksistä johtuvat sitoumukset on kuitenkin vahvistettu tässä uudelleenneuvottelussa. Tällaisessa tilanteessa ei ole ainoastaan niin, että jäsenvaltiot ovat estyneitä tekemään uusia kansainvälisiä sitoumuksia, vaan myös niin, että ne eivät myöskään voi pitää voimassa tällaisia sitoumuksia, jos ne ovat yhteisön oikeuden vastaisia (ks. vastaavasti asia C-62/98, komissio v. Portugali, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5171 ja asia C-84/98, komissio v. Portugali, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5215).

46 Edellisessä kohdassa esitetty toteamus pätee erityisesti koskien yhteisön sisäisille reiteille pääsyä, joka on tunnustettu Yhdysvaltojen nimeämille lentoyhtiöille. Vaikka, kuten Luxemburgin hallitus toteaa, tämä pääsy perustuu vuonna 1986 tehtyihin sitoumuksiin, vuoden 1986 sopimuksen liitteessä I, sellaisena kuin se on vuonna 1995 muutettuna, olevasta reittiluetteloa koskevasta osasta 1 ilmenee, että Yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien pääsy yhteisön sisäisille reiteille ainakin vahvistettiin uudelleen vuonna 1995 näiden kahden valtion sopiman liikenneoikeuksien vaihdon yhteydessä.

47 Lisäksi, kuten julkisasiamies on oikein katsonut ratkaisuehdotuksensa 136—138 kohdassa lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevan lausekkeen osalta, on pidettävä kiistattomana, että sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset kokonaisuudessaan vaikuttavat tämän lausekkeen kaltaisten sellaisten määräysten ulottuvuuteen, joita näillä muutoksilla ei ole muutettu muodollisesti tai on muutettu vain rajoitetusti.

48 Tästä seuraa, että kaikkia niitä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka on asetettu kyseenalaisiksi ensisijaisessa vaatimuksessa, on arvioitava suhteessa niihin yhteisön oikeuden säännöksiin, joihin komissio vetoaa tämän vaatimuksensa tueksi ja jotka olivat voimassa silloin, kun nämä sitoumukset tehtiin tai vahvistettiin, eli joka tapauksessa vuonna 1995.

49 Koska yhteisöjen tuomioistuin voi lausua ensisijaisesta vaatimuksesta, ei ole tarpeen lausua toissijaisesta vaatimuksesta. Kuten toissijaisen vaatimuksen muotoilu osoittaa, sen tutkiminen ei riipu siitä, miltä osin ensisijainen vaatimus hyväksytään, vaan siitä, katsooko yhteisöjen tuomioistuin voivansa lausua ensisijaisesta vaatimuksesta.

Yhteisön ulkoisen toimivallan loukkaamisesta johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

50 Komissio väittää, että Luxemburgin suurherttuakunta on loukannut yhteisön ulkoista toimivaltaa tekemällä riidanalaiset sitoumukset. Se katsoo tältä osin, että tämä toimivalta perustuu toisaalta siihen, että 26.4.1977 päivätyn lausunnon 1/76 (Kok. 1977, s. 741) mukaan tällaisia sitoumuksia sisältävä sopimus on välttä-

mätöntä tehdä yhteisön tasolla, ja toisaalta siihen, että riidanalaiset sitoumukset vaikuttavat asiassa 22/70, komissio v. neuvosto, 31.3.1971 annetussa tuomiossa (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553; ns. ERTA-tapaus) tarkoitetuin tavoin yhteisön antamiin oikeussääntöihin lentoliikenteen alalla.

Lausunnossa 1/76 tarkoitetun yhteisön ulkoisen toimivallan olemassaolo

Asianosaisten lausumat

51 Komissio katsoo, että edellä mainitun lausunnon 1/76 mukaan, jota selvennettiin 15.11.1994 annetulla lausunnolla 1/94 (Kok. 1994, s. I-5267) ja 24.3.1995 annetulla lausunnolla 2/92 (Kok. 1995, s. I-521), yhteisön yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus on olemassa myös silloin, kun kyseisellä alalla ei ole annettu yhteisön säännöksiä, jos tällaisen sopimuksen tekeminen on välttämätöntä perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi tällä alalla eikä näitä tavoitteita voida saavuttaa pelkästään itsenäisiä yhteisiä sääntöjä antamalla.

52 Kuten edellä mainitussa lausunnossa 2/92 todetaan, edellä mainitussa aikaisemmin annetussa lausunnossa 1/94 esitetty päättely ei komission mukaan millään tavoin kumoa edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tehtyjä päätelmiä. Edellä mainitun lausunnon 1/94 86 kohdassa esitetty viittaus siihen, että jäsenvaltioiden kansalaisia koskeva palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttaminen ei ole erottamattomasti sidoksissa kolmansien maiden kansalaisille varattuun kohteluun yhteisössä, koskee palvelujen alaa yleensä. Tämä lausunnon 1/94 kohta ei komission mukaan päde lentoliikenteen kaltaiseen toimintaan, joka sen luonteen vuoksi on kysymys rajat ylittävästä liikenteestä ja jolla on kansainvälinen luonne. Lisäksi juuri tästä syystä useissa tapauksissa on osoittautunut tarpeelliseksi säännellä lento- ja meriliikennettä koskevilla yhteisön toimenpiteillä kolmansien maiden liikenteenharjoittajille varattavaa kohtelua ja tehdä vastaavat sopimukset.

53 Komission mukaan näistä tiettyjen jäsenvaltioiden tekemistä kahdenvälisistä niin sanotuista open skies -sopimuksista aiheutuva syrjintä, kilpailun vääristyminen ja häiriöt yhteismarkkinoilla osoittavat, että yhteisen lentoliikennepolitiikan tavoitteet voidaan saavuttaa vain siten, että yhteisö tekee sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa.

54 Riidanalaiset sitoumukset, tarkastellaan niitä sitten yksittäin tai sen vaikutuksen näkökulmasta, jonka ne tuottavat yhdessä muiden jäsenvaltioiden tekemien vastaavien sitoumusten kanssa, aiheuttavat komission mukaan muutoksia erityisesti Yhdysvaltoihin suuntautuvan liikenteen rakenteessa ja mahdollistavat sen, että amerikkalaiset liikenteenharjoittajat toimivat yhteisön sisämarkkinoilla ilman, että niitä koskevat kaikki yhteisön oikeussäännöillä perustetusta järjestelmästä aiheutuvat velvoitteet, ja kilpailevat siis yhteisön liikenteenharjoittajien kanssa.

55 Se, että yhteisön toiminta kolmansiin maihin nähden on tarpeellista, on komission mukaan helppo osoittaa perustamissopimuksen liikenteen alaa koskevilla määräyksillä. Vaikka perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa ei määrätä ennalta lentoliikenteen alalla toteutettavien toimien täsmällisestä sisällöstä, siinä kuitenkin nimenomaisesti todetaan, että EY:n perustamissopimuksen 75 artiklan 3 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 71 artiklan 2 kohta) määräyksiä menettelystä sovelletaan. Perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa selkeästi annetaan yhteisölle toimivalta tehdä lentoliikennettä koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa, mikä osoitettiin jo sillä, että sitä käytettiin oikeudellisena perustana tällaisen sopimuksen tekemiseen Norjan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan kanssa vuonna 1992.

56 Luxemburgin hallituksen mukaan edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetun implisiittisen ulkoisen toimivallan myöntäminen yhteisölle riippuu kahden edellytyksen täyttymisestä yhtä aikaa: ensiksikin, että on olemassa sellainen sisäinen toimivalta, joka on tarkoitettu tietyn tavoitteen toteuttamiseen, ja toiseksi, että on välttämätöntä, että yhteisö osallistuu kansainvälisen sitoumukseen tämän tavoitteen toteuttamiseksi. Edellytykset edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tar-

koitetun ulkoisen toimivallan myöntämiselle yhteisölle eroavat edellä mainitussa ERTA-oikeuskäytännössä tarkoitetun ulkoisen toimivallan myöntämisen edellytyksistä, koska kyseisen lausunnon mukaan yhteisön on oltava käyttänyt tätä ulkoista toimivaltaansa, jotta toimivallasta tulisi yksinomaista, kuten yhteisöjen tuomioistuin toteaa edellä mainitussa lausunnossaan 1/94.

57 Luxemburgin hallituksen mukaan viimeksi mainitussa lausunnossaan yhteisöjen tuomioistuin on vielä todennut, että jäsenvaltioiden kansalaisia koskeva sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttaminen ei ole erottamattomasti sidoksissa kolmansien maiden kansalaisille varattuun kohteluun yhteisössä tai yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten kohteluun kolmansissa maissa.

58 Lisäksi vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että niiden taloudellisten vaikutusten vuoksi, joihin komissio vetoaa, olisi välttämätöntä, että yhteisö käyttäisi lausunnossa 1/76 tarkoitettua ulkoista toimivaltaa, Luxemburgin hallitus korostaa, että neuvosto ei tähän päivään mennessä ole ratkaissut kysymystä siitä, onko yhteisön tekemällä sopimuksella merkittäviä etuja verrattuna olemassa olevaan kahdenvälisiin suhteisiin perustuvaan järjestelmään. Ei voida siis katsoa, että tämä ulkoisen toimivallan käyttäminen on välttämätöntä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

59 On todettava, että lentoliikenteen osalta perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa rajoitutaan vain määräämään yhteisön toimintavallasta, joka kuitenkin on riippuvainen neuvoston ennakolta tekemästä päätöksestä.

60 Vaikka neuvosto siis voi käyttää tätä määräystä oikeudellisena perustana sille, että yhteisölle tunnustetaan toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus lentolii-

kenteen alalla tietyssä tapauksessa, ei sitä vastoin voida kuitenkaan katsoa, että määräys yksinään perustaa yhteisön ulkoisen toimivallan lentoliikenteen alalla.

61 Yhteisöjen tuomioistuin on tosin jo katsonut, että yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sitoumuksia saattaa paitsi perustua perustamissopimuksella nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa implisiittisesti perustamissopimuksen määräyksistä. Tällainen implisiittinen ulkoinen toimivalta on olemassa paitsi aina silloin, kun yhteisön sisäistä toimivaltaa on jo käytetty toimenpiteillä, joilla toteutetaan yhteistä politiikkaa, myös silloin, kun yhteisön sisäiset toimenpiteet toteutetaan vasta, kun kansainvälinen sopimus tehdään ja saatetaan voimaan. Toimivalta toimia yhteisöä kolmansiin valtioihin nähden sitovasti voidaan implisiittisesti johtaa niistä perustamissopimuksen määräyksistä, joissa yhteisön sisäinen toimivalta vahvistetaan, siltä osin kuin se, että yhteisö osallistuu kansainväliseen sopimukseen, on välttämätöntä jonkin yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi (ks. em. lausunto 1/76, 3 ja 4 kohta).

62 Yhteisöjen tuomioistuin on myöhemmässä oikeuskäytännössään täsmentänyt, että edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetaan tilannetta, jossa sisäistä toimivaltaa voidaan tehokkaasti käyttää ainoastaan yhdessä ulkoisen toimivallan käytön kanssa (em. lausunto 1/94, 89 kohta), jolloin kansainvälisen sopimuksen tekeminen on siis välttämätöntä sellaisten perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi, joita ei voida saavuttaa itsenäisiä sääntöjä antamalla.

63 Tilanne ei ole tällainen käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

64 Mikään perustamissopimuksessa ei estä toimielimiä järjestämästä antamissaan yhteisissä säännöissä yhteisiä toimia suhteessa Yhdysvaltoihin tai määräämästä jäsenvaltioiden määrätynlaisesta käyttäytymisestä ulkosuhteissa, jotta voitaisiin

poistaa syrjintä ja kilpailun vääristyminen, joita voi aiheutua tiettyjen jäsenvaltioiden niin sanottujen open skies -sopimusten yhteydessä Yhdysvaltojen kanssa tekemien sitoumusten soveltamisesta (ks. vastaavasti em. lausunto 1/94, 79 kohta). Ei ole siis osoitettu, että tällaisen syrjinnän tai kilpailun vääristymisen vuoksi perustamissopimuksen tavoitteita lentoliikenteen alalla ei voitaisi saavuttaa itsenäisiä sääntöjä antamalla.

65 Neuvosto pystyi lisäksi vuonna 1992 antamaan niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpaketin, jolla komission mukaan toteutettiin palvelujen vapaaseen tarjoamiseen perustuvat lentoliikenteen sisämarkkinat, ilman että tuolloin olisi tämän toteuttamiseksi pidetty tarpeellisena turvautua siihen, että yhteisö olisi tehnyt Yhdysvaltojen kanssa sopimuksen lentoliikenteen alalla. Päinvastoin asiakirjoista ilmenee, että neuvosto, jolle perustamissopimuksen mukaan kuuluu tarkoituksenmukaisuusharkinta lentoliikenteen alalla toimimisen ja yhteisön toiminnan laajuuden osalta, ei katsonut tarpeelliseksi ryhtyä neuvotteluihin Yhdysvaltojen kanssa yhteisön tasolla (ks. tämän tuomion 18 kohta). Vasta kesäkuussa 1996, eli sisäisen toimivallan käyttämisen jälkeen, neuvosto valtuutti komission neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta ja antoi sille tätä varten rajoitetut valtuudet täsmentäen samalla kuitenkin komission kanssa vuonna 1996 antamassaan yhteisessä kannanotossa, että tämän maan kanssa olemassa oleva kahdenvälisten sopimusten järjestelmä pidetään voimassa uuden yhteisöä sitovan sopimuksen tekemiseen saakka (ks. tämän tuomion 19 ja 20 kohta).

66 Edellisissä kohdissa esitettyä toteamusta ei aseta kyseenalaiseksi se, että neuvoston lentoliikenteen sisämarkkinoilla antamiin säädöksiin sisältyy tiettyjä kolmansien maiden kansalaisia koskevia säännöksiä (ks. esim. tämän tuomion 12—14 kohta). Toisin kuin komissio väittää, näiden säännösten suhteellisen rajoitettu luonne sulkee pois mahdollisuuden päätellä niiden perusteella, että palvelujen vapaan tarjoamisen toteuttaminen lentoliikenteen alalla jäsenvaltioiden kansalaisten eduksi olisi erottamattomasti sidoksissa kolmansien maiden kansalaisille varattuun kohteluun yhteisössä tai jäsenvaltioiden kansalaisille kolmansissa maissa.

67 Tästä seuraa, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole kyse tilanteesta, jossa sisäistä toimivaltaa voitaisiin tehokkaasti käyttää ainoastaan yhdessä ulkoisen toimivallan kanssa.

68 Edellä esitetty huomioon ottaen on todettava, että ajankohtana, jolloin Luxemburgin suurherttuakunta sopi vuonna 1995 tehdyistä muutoksista Yhdysvaltojen kanssa, yhteisö ei voinut vedota edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetun yksinomaisen ulkoisen toimivallan olemassaoloon lentoliikennettä koskevan sopimuksen tekemiseksi tämän valtion kanssa.

69 Näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva väite, joka perustuu siihen, että Luxemburgin suurherttuakunta olisi loukannut tällaista toimivaltaa, ei ole perusteltu.

ERTA-oikeuskäytännössä tarkoitetun yhteisön ulkoisen toimivallan olemassaolo

Asianosaisten lausumat

70 Komissio katsoo, että lentoliikenteen vapauttamista koskevalla niin sanotulla kolmannella lainsäädäntöpaketilla yhteisön lainsäätäjä loi kattavan kokonaisuuden yhteisiä sääntöjä, joilla on voitu toteuttaa palvelujen tarjoamisen vapauteen perustuvat lentoliikenteen sisämarkkinat. Näissä yhteisissä säännöissä yhteisö on määrittänyt sisämarkkinoiden toiminnan edellytykset erityisesti markkinoille pääsyn osalta säätämällä liikenneoikeuksista jäsenvaltioiden välisille ja sisäisille reiteille. Lisäksi monet näistä toimenpiteistä sisältävät säännöksiä, jotka koskevat kolmansien maiden liikenteenharjoittajia tai niitä maita, joissa

ja joista käsin nämä liikenteenharjoittajat toimivat. Tähän sääntökokonaisuuteen kuuluvat vielä asetukset N:o 2299/89 ja 95/93 esimerkkeinä toimenpiteistä, joissa määrätään jäsenvaltioiden käyttäytymisestä suhteessa kolmansiin maihin.

71 Komission mukaan tämä kattava yhteisten sääntöjen järjestelmä huomioon ottaen jäsenvaltioilla ei enää ole toimivaltaa — toimivat ne sitten yksin tai yhdessä — tehdä sitoumuksia, joilla vaikutetaan näihin sääntöihin, koska niillä vaihdetaan liikenneoikeuksia ja avataan kolmansien maiden liikenteenharjoittajille pääsy yhteisön sisämarkkinoille. Tällaisista kansainvälisistä sitoumuksista neuvotteleminen ja niiden tekeminen kuuluvat siis yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Tämän väitteensä tueksi komissio vetoaa erityisesti edellä mainittuun ERTA-tapaukseen sekä edellä mainittuihin lausuntoihin 1/94 ja 2/92.

72 Komission mukaan tällaiset kansainväliset sitoumukset ovat yhteisön oikeuden vastaisia, jollei yhteisö ole tehnyt niitä, ja ne riistävät yhteisön oikeudelta sen tehokkuuden, koska kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien osallistumisesta yhteisön markkinoille aiheutuu syrjintää, kilpailun vääristymistä ja epätasapainoa markkinoilla. Amerikkalaiset lentoliikenteen harjoittajat voivat sen mukaan näin toimia yhteisössä ilman, että ne olisivat kaikkien yhteisön velvollisuuksien alaisia, liikenne suuntautuu yhteen jäsenvaltioon muiden jäsenvaltioiden vahingoksi ja yhteisten sääntöjen antamisella tavoiteltu tasapaino järkkyy.

73 Lausunnon 2/91, joka annettiin 19.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1061), 25 ja 26 kohdasta ilmenee komission mukaan, että jäsenvaltiot eivät voi tehdä kansainvälisiä sitoumuksia edes olemassa olevaa yhteisön lainsäädäntöä noudattaakseen, koska tämä voi tehdä lainsäädännöstä liian jäykän siten, että sen sopeuttaminen ja muuttaminen vaikeutuu, mikä "vaikuttaa" lainsäädäntöön.

74 Komissio toteaa toissijaisesti, että vaikka ei olisi annettu kattavaa yhteisten sääntöjen kokonaisuutta, sillä ei olisi merkitystä kanteen ratkaisemisen kannalta, koska yhteisöllä on katsottava olevan toimivalta, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitun lausuntonsa 2/91 25 ja 26 kohdassa, jos kysymyksessä oleva sopimus kuuluu alaan, jota jo suurelta osin kattavat yhteisön säännöt, joita on annettu asteittain; tilanne on tällainen käsiteltävänä olevassa asiassa.

75 Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin toteaa, että yhteisön säännöstöä ei voi pitää kattavana, koska — kuten Luxemburgin suurherttuakunta väittää — tietyt seikat vielä puuttuvat, ei tälläkään ole kanteen ratkaisemisen kannalta määräävää vaikutusta. Jos oletetaan, että yhteisöllä ei ole yksinomaista toimivaltaa tehdä riidanalaisia sitoumuksia kokonaisuudessaan, Luxemburgin suurherttuakunnalla ei ole tätä myöskään, eikä se voi missään tapauksessa tehdä näitä sitoumuksia yksin, mistä komissio on sitä arvostellutkin.

76 Luxemburgin hallitus katsoo, että yhteisöllä ei ole yksinomaista ulkoista toimivaltaa liikenteen alalla ja että Luxemburgin suurherttuakunta on säilyttänyt toimivallan tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat lentoliikenteen ulkoisia ulottuvuuksia.

77 Luxemburgin hallituksen mukaan ei myöskään ole varmaa, että edellä mainittua ERTA-oikeuskäytäntöä, joka koskee tieliikennettä, voidaan soveltaa lentoliikenteen alaan, jota sääntelee perustamissopimuksen erityinen määräys eli 84 artiklan 2 kohta.

78 Luxemburgin hallitus väittää toissijaisesti, että lentoliikenteen vapauttamistoimenpiteitä koskeva niin sanottu kolmas lainsäädäntöpaketti ei selvästikään sääntele lentoliikenteen palveluja, joiden lähtöpaikka on yhteisössä ja määränpää kolmannessa maassa ja päinvastoin.

79 Erityisesti asetus N:o 2407/92 ei Luxemburgin hallituksen mukaan koske liikenneoikeuksia kolmansien maiden kanssa. Luxemburgin hallituksen mukaan lisäksi asetuksen N:o 2408/92 sanamuodosta itsestään ilmenee, että sitä ei sovelleta kolmansien maiden liikenteenharjoittajiin ja niiden pääsyyn yhteisön sisäisille reiteille eikä yhteisön liikenteenharjoittajien pääsyyn reiteille kolmansiin maihin. Tämä ilmenee sekä asetuksen 1 artiklasta että 3 artiklan 1 kohdasta. Asetus N:o 2408/92 ei siis koske yhteisön liikenteenharjoittajien liikenneoikeuksia kolmansiin maihin, kuten esimerkiksi niitä oikeuksia, jotka Luxemburgin suurherttuakunnalle on myönnetty vuoden 1986 sopimukseen vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla, aivan kuten se ei myöskään koske riidanalaisissa sitoumuksissa tarkoitettuja amerikkalaisten liikenteenharjoittajien liikenneoikeuksia. Luxemburgin hallitus kiistää komission argumentaation siltä osin kuin se koskee lähtö- ja saapumisaikoja, TPJ:iä ja lentoliikenteen kuljetusmaksuja.

80 Luxemburgin hallituksen mukaan edellä mainitun lausunnon 1/94 78 ja 79 kohdasta seuraa, että ne kilpailun vääristymät, joita jäsenvaltioiden Yhdysvaltojen kanssa tekemät kahdenväliset sitoumukset voivat aiheuttaa lentoliikenteen sisämarkkinoilla, eivät ole luonteeltaan sellaisia, että niiden perusteella yhteisöllä olisi edellä mainitussa ERTA-oikeuskäytännössä tarkoitettu yhteisön ulkoinen toimivalta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

81 On muistettava, kuten tämän tuomion 59 ja 60 kohdassa on jo todettu, että vaikka perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa ei perustetakaan ulkoista toimivaltaa lentoliikenteen alalla, siinä kuitenkin määrätään yhteisön vallasta toimia tällä alalla, vaikkakin tämä valta on riippuvainen neuvoston etukäteen tekemästä päätöksestä.

82 Lisäksi neuvosto otti tämän määräyksen oikeudelliseksi perustaksi antaessaan niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpaketin lentoliikenteen alalla.

83 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut edellä mainitun ERTA-tapauksen 16—18 ja 22 kohdassa, että yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia saattaa paitsi perustua perustamissopimuksella nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa perustamissopimuksen määräyksistä ja yhteisön toimielinten näiden määräysten nojalla toteuttamista toimista; että erityisesti aina silloin, kun yhteisö antaa perustamissopimuksessa määrätyn yhteisen politiikan toteuttamiseksi säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, olivatpa ne missä muodossa tahansa, jäsenvaltioilla ei ole enää yksin tai edes yhdessä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin vaikuttavista tai niiden ulottuvuutta muuttavista velvoitteista ja että sitä mukaa kuin näitä yhteisiä sääntöjä otetaan käyttöön, yhteisö yksin voi koko yhteisön oikeuden soveltamisalaan ulottuvin vaikutuksin ottaa vastuulleen ja panna täytäntöön kolmansien valtioiden kanssa sovitut sitoumukset.

84 Kun otetaan huomioon, että tällainen päättely tarkoittaa, että sisäisten säädösten antamisen jälkeen yhteisöllä on yksinomainen ulkoinen toimivalta, on tutkittava, sovelletaanko tätä päättelyä myös, kun kysymys on perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan kaltaisesta määräyksestä, jolla annetaan neuvostolle valta päättää, "annetaanko lentoliikennettä koskevia aiheellisia määräyksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan", mukaan lukien siis lentoliikenteen ulkoinen ulottuvuus.

85 Tältä osin on huomattava, että jos jäsenvaltioilla olisi vapaus tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka vaikuttavat perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan perusteella annettuihin yhteisiin sääntöihin, tämä vaarantaisi näillä säännöillä

tavoitellun päämäärän toteutumisen ja estäisi näin ollen yhteisöä täyttämästä yleisen edun puolustamista koskevaa tehtäväänsä.

86 Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tekemät toteamukset pätevät myös silloin, kun neuvosto on antanut yhteisiä sääntöjä perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan perusteella, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

87 On vielä tutkittava, millä edellytyksillä kysymyksessä olevat kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä ja siis millä edellytyksillä yhteisö saavuttaa ulkoisen toimivallan sen vuoksi, että se on käyttänyt sisäistä toimivaltaansa.

88 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tilanne on tällainen silloin, kun kansainväliset sitoumukset kuuluvat yhteisten sääntöjen soveltamisalaan (em. ERTA-tapaus, 30 kohta) tai joka tapauksessa alaan, jota tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat (em. lausunto 2/91, 25 kohta). Tämän viimeksi mainitun tilanteen varalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiot eivät voi tehdä kansainvälisiä sitoumuksia yhteisön toimielinjärjestelmän ulkopuolella, ja näin on, vaikka ei olisi olemassa mitään ristiriitaa näiden sitoumusten ja yhteisten sääntöjen välillä (em. lausunto 2/91, 25 ja 26 kohta).

89 Niinpä jos yhteisö on sisällyttänyt sisäisiin lainsäädäntötoimiinsa kolmansien maiden kansalaisten kohtelua koskevia lausekkeita tai on antanut toimielimilleen nimenomaisesti valtuudet neuvotella kolmansien maiden kanssa, sillä on yksinomainen ulkoinen toimivalta näiden toimien kattamalla alalla (em. lausunto 1/94, 95 kohta ja em. lausunto 2/92, 33 kohta).

90 Tämä pätee myös sellaisen nimenomaisen lausekkeen puuttuessa, jolla toimielimet valtuutetaan neuvottelemaan kolmansien maiden kanssa, silloin, kun yhteisö on toteuttanut kattavan yhdenmukaistamisen tietyllä alalla, sillä se, että jäsenvaltioilla säilyisi oikeus neuvotella kolmansien maiden kanssa, voisi vaikuttaa näin annettuihin yhteisiin sääntöihin edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitetulla tavalla (ks. em. lausunto 1/94, 96 kohta ja em. lausunto 2/92, 33 kohta).

91 Sitä vastoin edellä mainitun lausunnon 1/94 78 ja 79 kohdassa esitetystä päättelystä seuraa, että jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa tekemistä kahdenvälisistä niin sanotuista open skies -sopimuksista mahdollisesti aiheutuva palvelukaupan vääristyminen sisämarkkinoilla ei itsessään vaikuta tällä alalla annettuihin yhteisiin sääntöihin eikä siis voi perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa.

92 Mikään perustamissopimuksessa ei estä toimielimiä antamissaan yhteisissä säännöissä järjestämästä yhteisiä toimia suhteessa kolmansiin maihin tai määräämästä jäsenvaltioiden määrätynlaisesta käyttäytymisestä ulkosuhteissa (em. lausunto 1/94, 79 kohta).

93 Juuri näiden seikkojen valossa on arvioitava, voivatko Luxemburgin suurherttuakunnan vuonna 1995 tekemät tai vahvistamat kansainväliset sitoumukset vaikuttaa niihin yhteisiin sääntöihin, joihin komissio vetoaa tämän kanteen yhteydessä.

94 On kiistatonta, että riidanalaiset sitoumukset sisältävät viidennen vapauden oikeuksien vaihdon, jonka nojalla Yhdysvaltojen nimeämällä lentoyhtiöllä on oikeus kuljettaa matkustajia Luxemburgin suurherttuakunnan ja jonkin toisen Euroopan unionin jäsenvaltion välillä, kun lennon lähtöpaikka tai määränpää on Yhdysvalloissa. Komissio katsoo ensiksi, että tämä sitoumus, erityisesti kun sitä

tarkastellaan jäsenvaltioiden Yhdysvaltojen kanssa tekemien tämäntyyppisten kahdenvälisten sitoumusten yhteisvaikutuksen kautta, vaikuttaa asetuksiin N:o 2407/92 ja N:o 2408/92, koska sillä sallitaan amerikkalaisten lentoliikenteen harjoittajien käyttää yhteisön sisäisiä reittejä ilman, että ne täyttävät asetuksessa N:o 2407/92 säädettyjä edellytyksiä.

95 Tämä väite on hylättävä.

96 Kuten asetuksen N:o 2408/92 nimestä ja 3 artiklan 1 kohdasta seuraa, asetus koskee yksinomaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsyä yhteisön sisäisille reiteille, ja yhteisön lentoliikenteen harjoittaja on tämän asetuksen 2 artiklan b alakohdan mukaan lentoliikenteen harjoittaja, jolla on voimassa oleva toimilupa, jonka jäsenvaltio on antanut asetuksen N:o 2407/92 mukaisesti. Kuten viimeksi mainitun asetuksen 1 artiklan 1 kohdasta ja 4 artiklasta ilmenee, asetuksessa määritellään yhteisöön sijoittautuneille lentoliikenteen harjoittajille jäsenvaltioissa myönnettävien liikennelupien myöntämiseen liittyvät vaatimukset, ja näiden lentoliikenteen harjoittajien on oltava joko suoraan tai osakeenemmistön kautta jäsenvaltioiden ja/tai jäsenvaltioiden kansalaisten omistuksessa ja tosiasiallisesti tällaisten valtioiden tai niiden kansalaisten määräysvallassa, sanotun rajoittamatta niiden sopimusten ja yleissopimusten soveltamista, joiden sopijapuolena yhteisö on; asetuksessa määritellään myös näiden lupien voimassa pitämiseen liittyvät vaatimukset.

97 Tästä seuraa, että asetuksessa N:o 2408/92 ei säännellä liikenneoikeuksien myöntämistä yhteisön sisäisille reiteille yhteisön ulkopuolisille liikenteenharjoittajille. Asetuksella N:o 2407/92 ei myöskään säännellä yhteisön sisällä toimiville yhteisön ulkopuolisille lentoliikenteen harjoittajille annettavia liikennelupia.

98 Koska riidanalaiset kansainväliset sitoumukset eivät kuulu asetuksilla N:o 2407/92 ja 2408/92 jo katettuun alaan, niiden ei voida katsoa vaikuttavan näihin asetuksiin komission esittämällä perusteella.

99 Lisäksi itsessään se seikka, että näillä kahdella asetuksella ei säännellä sellaisten kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien tilannetta, jotka toimivat yhteisön sisällä, osoittaa, että toisin kuin komissio väittää, niin sanottu kolmas lainsäädäntöpaketti ei ole luonteeltaan kattava.

100 Komissio väittää seuraavaksi, että riidanalaisista kansainvälisistä sitoumuksista aiheutuvat syrjintä ja kilpailun vääristyminen, kun tarkastellaan niiden yhteisvaikutusta muiden jäsenvaltioiden tekemien vastaavien kansainvälisten sitoumusten kanssa, vaikuttavat lentoliikenteen sisämarkkinoiden normaaliin toimintaan.

101 Kuten tämän tuomion 91 kohdassa on todettu, tämäntyyppinen tilanne ei kuitenkaan vaikuta annettuihin yhteisiin sääntöihin eikä siis voi perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa.

102 Komissio väittää lopuksi, että yhteisön lainsäädäntö, johon se vetoaa, sisältää useita säännöksiä, jotka koskevat kolmansia maita ja kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia. Niitä on muun muassa asetuksissa N:o 2409/92, N:o 2299/89 ja N:o 95/93.

103 Tältä osin on ensiksi todettava, että asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tätä asetusta ei sovelleta muiden kuin yhteisön lentoliikenteen harjoittajien veloittamiin kuljetusmaksuihin, tämän "kuitenkaan rajoit-

tamatta [saman artiklan] 3 kohdan soveltamista". Asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdan mukaan ainoastaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus ottaa käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja.

104 Näistä säännöksistä yhdessä seuraa, että asetus N:o 2409/92 välillisesti mutta yksiselitteisesti kieltää niitä kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia, jotka toimivat yhteisössä, ottamasta käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja. Näin menetellessään yhteisön lainsäätäjä on rajoittanut näiden liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapautta silloin, kun ne käyttävät yhteisön sisäisiä reittejä käytettävissään olevien viidennen vapauden oikeuksien perusteella. Yhteisö on siis asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdan kattamilta osin saavuttanut yksinomaisen toimivallan tehdä kolmansien maiden kanssa sitoumuksia, jotka liittyvät tähän yhteisön ulkopuolisten liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapauden rajoitukseen.

105 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 2409/92 voimaantulon jälkeen Luxemburgin suurherttuakunta ei ole enää vuoden 1986 sopimuksen uudelleen neuvottelemisesta huolimatta yksin voinut tehdä tai pitää voimassa kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat kolmansien maiden liikenteenharjoittajien yhteisön sisäisillä reiteillä veloittamia hintoja.

106 Tämäntyyppinen sitoumus seuraa vuoden 1986 sopimuksen 12 artiklasta, sellaisena kuin se on vuonna 1995 muutettuna. Luxemburgin suurherttuakunta on siis loukannut asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdasta aiheutuvaa yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

107 Edellisessä kohdassa esitettyä toteamusta ei horjuta Luxemburgin suurherttuakunnan väite, jonka mukaan kyseisessä 12 artiklassa säädetty hinnoittelujärjes-

telmä, siltä osin kuin se perustuu käytettävien hintojen niin sanottuun molemminpuolisen hylkäämisen järjestelmään, mahdollistaa sen, että Luxemburgin suurherttuakunta noudattaa asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohtaa. Tämän jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen johtuu siitä, että sillä ei ollut oikeutta yksin tehdä tällaista sitoumusta tai pitää sitä voimassa vuoden 1986 sopimuksen uudelleen neuvotteluissa, vaikka sitoumuksen sisältö ei olekaan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

108 Toiseksi asetuksen N:o 2299/89 1 ja 7 artiklasta seuraa, että jollei vastavuoroisuudesta muuta johdu, tätä asetusta sovelletaan myös kolmansien maiden kansalaisiin, kun ne tarjoavat käytettäväksi tai käyttävät TPJ:iä yhteisön alueella.

109 Tämän asetuksen vaikutuksesta yhteisö on siis saavuttanut yksinomaisen toimivallan sopia kolmansien maiden kanssa sen alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin liittyvistä velvoitteista.

110 On kiistatonta, että vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla vuoden 1986 sopimukseen lisättiin liite III, joka koski TPJ:iin liittyviä periaatteita, mukaan lukien Luxemburgin suurherttuakunnan alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin sovellettavat periaatteet. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on loukannut asetuksesta N:o 2299/89 aiheutuvaa yhteisön yksinomaista toimivaltaa.

111 Näiden sitoumusten sisältö ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 2299/89 kanssa, kuten Luxemburgin hallituskin on todennut, minkä lisäksi on väitetty, että

Luxemburgin suurherttuakunta soveltaa asetusta N:o 2299/89 ottamatta huomioon mainittua liitettä III, jossa ei säädetä sanktiomenettelyä näiden määräysten noudattamatta jättämisen varalta, mutta kumpikaan näistä seikoista ei aseta kyseenalaiseksi edellisessä kohdassa tehtyä toteamusta. Luxemburgin suurherttuakunnan jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti seuraa itse siitä seikasta, että se teki edellisessä kohdassa mainitut kansainväliset sitoumukset TPJ:ien alalla.

112 Kolmanneksi, kuten tämän tuomion 14 kohdassa on korostettu, lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta yhteisön lentoasemilla annettua asetusta N:o 95/93 sovelletaan, jollei vastavuoroisuudesta muuta johdu, kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajiin, joten yhteisöllä on tämän asetuksen voimaantulosta lähtien yksinomainen toimivalta tehdä kolmansien maiden kanssa tätä alaa koskevia sopimuksia.

113 Kuten julkisasiamies on oikein todennut ratkaisuehdotuksensa 107 kohdassa, komissio ei kuitenkaan ole pystynyt osoittamaan, että vuoden 1986 sopimukseen sisältyvää reilua kilpailua koskevaa 11 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1995, sovelletaan yhtä lailla lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen, kuten komissio väittää.

114 Kuten komissio toteaa kannekirjelmässään, kyseinen 11 artikla sisältää yleismääräyksen, joka takaa sopimuspuolten lentoliikenteen harjoittajille samat kilpailumahdollisuudet. Sellaisen relevantin selvityksen puuttuessa, josta selkeästi ilmenisi sopimuspuolten tahto, tällaisen lausekkeen yleisestä muotoilusta ei ole mahdollista johtaa Luxemburgin suurherttuakunnan hyväksymää sitoumusta

lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen. Komissio on väitteensä tueksi vedonnut vain Yhdysvaltojen hallintoviranomaisten raporttiin, jonka mukaan tämäntyyppiset lausekkeet tavallisesti kattavat myös lähtö- ja saapumisaikojen jakamisen.

115 Tästä seuraa, että tähän perustuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva väite Luxemburgin suurherttuakuntaa vastaan ei ole perusteltu.

116 Perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan helpottamaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidättymään kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

117 Ulkosuhteiden alalla yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yhteisön päämäärä ja perustamissopimuksen tavoitteet vaarantuisivat, jos jäsenvaltiot voisivat tehdä sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, joihin sisältyvät oikeussäännöt voisivat vaikuttaa yhteisön antamiin oikeussääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta (ks. em. lausunto 2/91, 11 kohta, ks. vastaavasti myös em. ERTA-tapaus, 21 ja 22 kohta).

118 Edellä esitetyistä seikoista johtuu, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt tai pitänyt voimassa vuoden 1986 sopimuksen uudelleen neuvottelemisesta huolimatta kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat Yhdysvaltojen nimeämien lentoliikenteen harjoittajien kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä sekä Luxemburgin alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä.

Perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomisesta johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Asianosaisten lausumat

119 Komissio katsoo, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke on perustamissopimuksen 52 artiklan vastainen, koska Luxemburgin suurherttuakunta ei myönnä muiden jäsenvaltioiden kansalaisille eikä erityisesti muissa jäsenvaltioissa rekisteröidyille ja Luxemburgin suuherttuakuntaan sijoittautuneille yhtiöille ja yrityksille Luxemburgin kansalaisille varattua kohtelua.

120 Luxemburgin hallitus väittää, että neuvotellessaan ja tehdessään sopimuksen, joka konkretisoitui vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla, Luxemburgin suurherttuakunta ei ole laiminlyönyt perustamissopimuksen 52 artiklasta johtuvia yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska ensiksikin vuonna 1995 tehdyt muutokset koskivat asiallisesti vain kolmansiin maihin suuntautuvia liikenneoikeuksia eivätkä sijoittautumisoikeutta, toiseksi, koska 52 artikla on "tehoton" siltä osin kuin kysymys on perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa säännellyistä lentokuljetuksista, ja lopuksi, koska mahdollinen syrjintä on Yhdysvaltojen aiheuttamaa.

121 Luxemburgin hallituksen mukaan lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevan lausekkeen kaltainen määräys on tavallinen kahdenvälisissä lentoliikennettä koskevissa sopimuksissa ja sillä pyritään nimenomaan suojaamaan näiden sopimusten kahdenvälinen luonne. Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut velvollinen muuttamaan mainittua lauseketta vuoden 1986 sopimusta vuonna 1995 muutettaessa. Yhdysvallat, jolla on edelleen oikeus päättää, mitkä lentoyhtiöt toimivat sen alueella, vastusti sitä, että sen sopimiin kahdenvälisiin lentoliikennettä koskeviin sopimuksiin olisi sisällytetty lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva yhteisön tason määräys.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

122 Siltä osin kuin kysymys on perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisesta käsiteltävänä olevassa tapauksessa on huomattava, että tätä määräystä, jota Luxemburgin suurherttuakunnan väitetään rikkoneen, sovelletaan lentoliikenteen alalla.

123 Vaikka EY:n perustamissopimuksen 61 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 51 artikla) suljetaankin pois se, että perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä sovellettaisiin liikennepalveluihin, joihin sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä, mikään perustamissopimuksen määräys ei sulje pois sitä, että liikenteeseen sovelletaan tämän sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä.

124 Perustamissopimuksen 52 artiklaa sovelletaan erityisesti johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka tarjoavat lentoliikennepalveluja jäsenvaltion ja jonkin kolmannen valtion välillä. Tämä määräys koskee kaikkia johonkin jäsenvaltioon perustamissopimuksen 52 artiklassa tarkoitetulla tavalla sijoittautuneita yhtiöitä, vaikka niiden toimialana tässä jäsenvaltiossa olisikin kolmansiin maihin suuntautuvat palvelut.

125 Siltä osin kuin kysymys on siitä, onko Luxemburgin suurherttuakunta rikkonut perustamissopimuksen 52 artiklaa, on muistettava, että tämän artiklan sanamuodon mukaan sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti EY:n perustamissopimuksen 58 artiklan toisessa kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 48 artiklan toinen kohta) tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

126 Perustamissopimuksen 52 ja 58 artiklassa taataan siis sijoittautumisvapautta käyttäneille yhteisön kansalaisille ja heihin rinnastettaville yhtiöille oikeus kansalliseen kohteluun siinä jäsenvaltiossa, johon he sijoittautuvat (ks. asia C-307/97, Saint-Gobain ZN, tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6161, 35 kohta), ja näin on sekä siltä osin kuin kysymys on ammatin harjoittamisen aloittamisesta ensimmäisen sijoittautumisen tapahtuessa että siltä osin kuin on kysymys tämän toiminnan harjoittamisesta sellaisen henkilön toimesta, joka on sijoittautunut vastaanottavaan jäsenvaltioon.

127 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kansallisen kohtelun periaate velvoittaa kolmannen maan kanssa kaksinkertaisen verotuksen välttämisestä tehdyn kansainvälisen kahdenvälisen sopimuksen osapuolena olevaa jäsenvaltiota myöntämään sellaisten yhtiöiden kiinteille toimipaikoille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, tässä sopimuksessa määrätyt edut samoilla edellytyksillä kuin ne myönnetään yhtiöille, joiden kotipaikka on sopimuksen osapuolena olevassa jäsenvaltiossa (ks. em. asia Saint-Gobain ZN, tuomion 59 kohta ja asia C-55/00, Gottardo, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-413, 32 kohta).

128 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevan lausekkeen perusteella erityisesti Yhdysvallat voi peruuttaa sellaisen lentoyhtiön toimiluvan tai teknisen luvan, joka on Luxemburgin suurherttuakunnan nimeämä mutta joka ei ole tämän jäsenvaltion tai sen kansalaisten olennaisesti omistama tai tehokkaasti valvoma, tai keskeyttää tällaisen luvan soveltamisen tai rajoittaa sitä.

129 Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö tämä lauseke voisi vaikuttaa niihin Luxemburgin suurherttuakuntaan sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka ovat joko jonkin muun jäsenvaltion kuin Luxemburgin suurherttuakunnan tai tällaisen jäsenvaltion kansalaisten olennaisesti omistamia ja tehokkaasti valvomia (jäljempänä yhteisön lentoyhtiöt).

130 Tämän lausekkeen muotoilusta sitä vastoin seuraa, että Yhdysvalloilla on lähtökohtaisesti velvollisuus myöntää asianmukaiset toimiluvat ja vaaditut tekniset luvat lentoyhtiöille, jotka ovat Luxemburgin suurherttuakunnan tai sen kansalaisten olennaisesti omistamia ja tehokkaasti valvomia (jäljempänä luxemburgilaiset lentoyhtiöt).

131 Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön lentoyhtiöt voidaan aina jättää osattomiksi Luxemburgin suurherttuakunnan ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen eduista, kun nämä edut sitä vastoin saavat luxemburgilaiset lentoyhtiöt. Yhteisön lentoyhtiöt kärsivät tämän vuoksi syrjinnästä, joka estää niitä saamasta kansallista kohtelua siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet, eli Luxemburgin suurherttuakunnassa.

132 Toisin kuin Luxemburgin suurherttuakunta väittää, tämän syrjinnän välittömänä syynä ei ole Yhdysvaltojen mahdollinen menettely vaan lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke, jossa nimenomaan tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus menetellä tällä tavoin.

133 Tästä seuraa, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke on perustamissopimuksen 52 artiklan vastainen.

134 Tämän toteamuksen valossa merkitystä ei ole sillä, että tämäntyyppiset lausekkeet saattavat olla tavallisia lentoliikennettä koskevissa kahdenvälisissä sopimuksissa ja että niiden tarkoituksena on pysyttää kolmannen valtion oikeus myöntää liikenneoikeuksia ilmatilaansa vain vastavuoroisuusperiaatteella. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, johon Luxemburgin suurherttuakunnan väitetään syyllistyneen, johtuu käsiteltävänä olevassa asiassa siitä, että Luxemburgin suurherttuakunta on joka tapauksessa pitänyt voimassa vuonna 1986 Yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen uudelleen neuvottelussa lausekkeen, jossa jätetään huomiotta perustamissopimuksen 52 artiklasta yhteisön lentoyhtiöille johtuvat oikeudet.

135 Näin ollen perustamissopimuksen 52 artiklaan perustuva väite siitä, että Luxemburgin suurherttuakunta on jättänyt jäsenyysvelvoitteensa noudattamatta, on perusteltu.

136 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on todettava, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 ja 52 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt tai pitänyt voimassa vuoden 1986 sopimuksen uudelleen neuvottelusta huolimatta Yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

— jotka koskevat Yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä

— jotka koskevat Luxemburgin alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä

— joissa tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus peruuttaa liikenneoikeudet, keskeyttää niiden soveltaminen tai rajoittaa niitä tapauksissa, joissa Luxemburgin suurherttuakunnan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Luxemburgin suurherttuakunnan tai Luxemburgin kansalaisten omistuksessa.

Oikeudenkäyntikulut

137 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Luxemburgin suurherttuakunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

138 Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti Alankomaiden kuningaskunnan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) eikä lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 ja tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89, sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/93, mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt tai pitänyt voimassa Luxemburgin suurherttuakunnan ja Amerikan yhdysvaltojen välisen 19.8.1986 tehdyn lentoliikennesopimuksen uudelleen neuvottelemisesta huolimatta Amerikan yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

— jotka koskevat Amerikan yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä

— jotka koskevat Luxemburgin alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä

— joissa tunnustetaan Amerikan yhdysvalloille oikeus peruuttaa liikenneoikeuksia, keskeyttää niiden soveltaminen tai rajoittaa niitä tapauksissa, joissa Luxemburgin suurherttuakunnan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Luxemburgin suurherttuakunnan tai Luxemburgin kansalaisten omistuksessa.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Alankomaiden kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Puissochet Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä marraskuuta 2002.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti