YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

5 päivänä marraskuuta 2002 *

Asiassa C-475/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään J. Sack ja F. Benyon, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Itävallan tasavalta, asiamiehenään C. Stix-Hackl, prosessiosoite Luxemburgissa

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jota tukee

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

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan

— ensisijaisesti, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja muun muassa sen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) sekä 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), eikä 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 Amerikan yhdysvaltojen kanssa niin sanotun open skies -sopimuksen lentoliikenteen alalla

— toissijaisesti ja osana ensisijaista vaatimusta, että siltä osin kuin vuonna 1995 tehdyllä sopimuksella ei katsota oleellisesti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia, Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla), sellaisena kuin se on Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1) 6 artiklan mukaisessa versiossa, mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut näistä 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, asiamiehinään J. Sack ja F. Benyon, Itävallan tasavallan, asiamiehenään W. Okresek, ja Alankomaiden kuningaskunnan, asiamiehinään

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 Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja muun muassa sen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) sekä 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), eikä 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 Amerikan yhdysvaltojen kanssa niin sanotun open skies -sopimuksen lentoliikenteen alalla

— toissijaisesti ja osana ensisijaista vaatimusta, että siltä osin kuin vuonna 1995 tehdyllä sopimuksella ei katsota oleellisesti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia, Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla), sellaisena kuin se on Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1) 6 artiklan mukaisessa versiossa; mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut näistä 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 Itävallan tasavallan 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 täy-

delliseksi 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, kuten Itävallan tasavalta, tekivät Amerikan yhdysvaltojen (jäljempänä Yhdysvallat) kanssa kahdenvälisiä sopimuksia lentoliikenteen alalla.

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.

Itävallan tasavallan ja Yhdysvaltojen kahdenvälinen lentoliikennettä koskeva sopimus

23 Itävallan tasavalta ja Yhdysvallat tekivät 16.3.1989 lentoliikenteen alalla kahdenvälisen sopimuksen, jota muutettiin vuonna 1992 (jäljempänä vuoden 1989 sopimus).

24 Asiakirjoista ilmenee, että Yhdysvallat teki vuonna 1992 aloitteen ehdottamalla eri Euroopan valtioille kahdenvälisen niin sanotun open skies -sopimuksen solmimista kanssaan. Tämäntyyppisen sopimuksen tuli helpottaa toisaalta amerikkalaisten ja eurooppalaisten lentoliikenteen harjoittajien 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.

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

26 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.

27 Itävallan ja Yhdysvaltojen hallitusten edustajat pääsivät 7.—8.3.1995 käymiensä neuvottelujen kuluessa yhteisymmärrykseen vuoden 1989 sopimuksen muuttamisesta. Tämä yhteisymmärrys vahvistettiin myöhemmin noottienvaihdolla.

28 Vuonna 1995 vuoden 1989 sopimukseen tehtiin seuraavia muutoksia (jäljempänä vuonna 1995 tehdyt muutokset). Sopimusmääräyksistä 1 artiklaa (määritelmät), 2 artiklaa (liikenneoikeuksien myöntäminen), 3 artiklaa (nimeäminen ja myöntäminen), 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 tai ne kumottiin sopimuksen saattamiseksi amerikkalaisen open skies -sopimusmallin mukaiseksi. Lisäksi sopimukseen lisättiin uusi 12 a artikla, joka koski eri liikennemuotojen välisiä yhteyksiä. Lisäksi vuoden 1989 sopimuksen liitteitä I ja III, joista viimeksi mainittu on uudellen numeroituna liite II ja jotka sisälsivät reittiluettelon ja käyttömahdollisuudet, muutettiin niiden saattamiseksi amerikkalaisen open skies -sopimusmallin mukaisiksi (esim. reittien, toiminnallisen joustavuuden ja tilauslentojen ym. osalta). Liitteeseen lisättiin liite III, joka koskee TPJ:iä.

29 Vuoden 1989 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 voidaan keskeyttää tai niitä voidaan rajoittaa, jos edellä mainittu edellytys ei täyty.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

30 Kun komissio oli saanut tietoonsa, että vuoden 1989 sopimuksen muuttamiseen tähtäävät neuvottelut olivat päättyneet, komissio osoitti Itävallan 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 sen kaltaisia kahdenvälisiä sopimuksia kuin Itävallan tasavallan Yhdysvaltojen kanssa juuri neuvottelema sopimus. Lisäksi tällainen sopimus oli sen mukaan yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden vastainen.

31 Koska Itävallan hallitus kiisti 3.7.1995 päivätyssä vastauksessaan komission näkökannan, komissio osoitti 16.3.1998 Itävallan tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se totesi, että vuoden 1989 sopimukseen vuonna 1995 tehdyistä muutoksista johtuvilla kahdenvälisillä sitoumuksilla rikottiin yhteisön oikeutta, ja kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan kyseistä lausuntoa kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

32 Koska Itävallan 18.5.1998 päivätty vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

33 Itävallan hallitus esittää kaksi oikeudenkäyntiväitettä, joista ensimmäinen perustuu oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn liian pitkään kestoon ja toinen siihen, että komissio ei ole virallisessa huomautuksessa esittänyt perustamissopimuksen 234 artiklan toista kohtaa koskevaa väitettä, jonka se on esittänyt perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä.

Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn liian pitkä kesto

34 Itävallan hallitus toteaa, että virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon antamisen välillä kului kaksi vuotta ja yhdeksän kuukautta. Vaikka ei ole säädetty määräajasta, jonka kuluessa ensimmäisen vaiheen jälkeen on ryhdyttävä toiseen, merkittävä viivästyminen ja tästä syntyvä epävarmuus ovat vastoin oikeusvaltioperiaatteita ja erityisesti luottamuksensuojan periaatetta. Tältä osin vuoden 1996 yhteinen kannanotto oli omiaan saamaan jäsenvaltiot ajattelemaan, että komissio myönsi kahdenvälisten sopimusten järjestelmän pätevyyden. Itävallan hallitus lisää, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kesto saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden toimintavapauteen: kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee jäsenvaltioiden vahingonkorvausvelvollisuutta yhteisön oikeuden vastaisesta menettelystä, näille aiheutuu erityinen riski, joka kasvaa menettelyn keston myötä. Viivästyminen kanteen nostamisessa pitkän oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn jälkeen voi Itävallan hallituksen mukaan merkitä kanneoikeuden menettämistä.

35 Tältä osin on muistettava toisaalta, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle toisaalta tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan (asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995, Kok. 1995, s. I-1975, 16 kohta).

36 Toisaalta on syytä todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 169 artiklan oikeussääntöjä sovellettaessa komissio ei ole sidottu tiettyjen määräaikojen noudattamiseen; poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa perustamissopimuksen tässä määräyksessä tarkoitetun oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn liian pitkä kesto on omiaan vaikeuttamaan kyseisen valtion mahdollisuuksia osoittaa vääriksi komission väitteet ja perustelut ja siten omiaan loukkaamaan puolustautumisoikeuksia. Asianomaisen jäsenvaltion on näytettävä, että asianlaita on tällainen (asia C-96/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 16.5.1991, Kok. 1991, s. I-2461, 15 ja 16 kohta ja asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-275, 25 kohta).

37 Ilman että olisi tarpeen tutkia kysymystä siitä, onko — kun otetaan huomioon menettelyt, jotka komissiolla on samanaikaisesti vireillä seitsemää muuta jäsenvaltiota vastaan samankaltaisista rikkomuksista, joista Itävallan tasavaltaa arvostellaan — esillä olevassa asiassa pidettävä liian pitkänä sitä aikaa, joka kului Itävallalle osoitetusta virallisesta huomautuksesta perusteltuun lausuntoon, on todettava, että Itävallan hallitus ei ole vedonnut siihen, että sen puolustautumisoikeuksia olisi loukattu oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn keston vuoksi, eikä osoittanut mitään muutakaan seikkaa, jota voitaisiin pitää tällaisena loukkauksena.

38 On todettava, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely perustuu siihen, että jäsenvaltion on objektiivisesti todettu jättäneen noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, ja että jäsenvaltio ei voi nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa vedota luottamuksensuojan periaatteeseen

kiistääkseen objektiivisen toteamuksen siitä, että se on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen tai johdetun oikeuden mukaisia velvoitteitaan, sillä tällaisen perusteen hyväksyminen olisi perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksen vastaista (ks. asia C-83/99, komissio v. Espanja, tuomio 18.1.2001, Kok. 2001, s. I-445, 23 ja 25 kohta).

39 Tämä oikeudenkäyntiväite on siis hylättävä.

Virallisessa huomautuksessa ei esitetty väitettä siitä, että perustamissopimuksen 234 artiklan toista kohtaa on rikottu

40 Itävallan hallitus väittää, että komissio esitti perustellussa lausunnossa väitteen siitä, että perustamissopimuksen 234 artiklaa on rikottu, vaikka tähän määräykseen ei vedottu virallisessa huomautuksessa. Sen mukaan komissio ei näin tehdessään ainoastaan tehnyt pelkkää tarpeellista täsmennystä perusteltuun lausuntoonsa, vaan laajensi väitteitään uusilla seikoilla, jotka olisivat edellyttäneet uuden virallisen huomautuksen antamista.

41 Tältä osin on todettava, että perustamissopimuksen 234 artiklan toisen kohdan rikkomista koskeva väite on esitetty komission toissijaisessa vaatimuksessa. Tästä seuraa, että tämän väitteen tutkittavaksi ottamista koskeva väite on tutkittava vain, jos yhteisöjen tuomioistuin lausuu tästä vaatimuksesta, ja tämä kysymys on tämän tuomion 43—53 kohdan kohteena.

42 Näin ollen tätä oikeudenkäyntiväitettä ei ole tarpeen tutkia tässä vaiheessa.

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

43 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 1989 sopimus muuttui uudeksi, niin sanotuksi open skies -sopimukseksi, johon vuoden 1989 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 vuoden 1989 sopimuksen määräysten yhteensopivuus erityisesti perustamissopimuksen 234 artiklan kanssa.

44 Itävallan hallitus kiistää, että vuoden 1989 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset muodostaisivat uuden sopimuksen, koska sen mukaan ne eivät olennaisesti muuta eivätkä korvaa vuoden 1989 sopimusta. Kysymys on pelkästään alkuperäisen sopimuksen mukauttamisesta, joka oli tarpeen vuoden 1989 sopimuksen liitteen voimassaolon päättymisen vuoksi.

45 Puolustaakseen omaa väitettään komissio tarkastelee yksityiskohtaisesti vuonna 1995 tehtyjä muutoksia ja vertaa niitä aiempaan vuoden 1989 sopimukseen. Komission mukaan tästä vertailusta seuraa, että vuoden 1989 sopimuksen 18:sta artiklasta 11:tä muutettiin olennaisesti vuonna 1995, minkä lisäksi kaikkia liitteitä muutettiin ja sopimukseen otettiin uusi artikla.

46 Tältä osin on kuitenkin huomattava, että komission ensisijaisen vaatimuksen asiakysymyksen tutkiminen ei välttämättä edellytä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa siihen, oliko vuonna 1995 tehtyjen muutoksen vaikutuksena se, että aiempi vuoden 1989 sopimus muuttui uudeksi sopimukseksi.

47 Asiakirjoista ja yhteisöjen tuomioistuimessa käydystä keskustelusta ilmenee, että vuoden 1989 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset, jotka on kuvattu tämän tuomion 28 kohdassa, vaikuttivat siten, että ne vapauttivat kokonaan lentoliikenteen Yhdysvaltojen ja Itävallan tasavallan välillä sillä tavoin, että niillä taattiin vapaa pääsyy kaikille reiteille kaikkien näissä kahdessa valtiossa sijaitsevien paikkakuntien välillä rajoittamattomalla 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.

48 Tästä seuraa, että vuoden 1989 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset vaikuttivat siten, että luotiin puitteet sellaiselle Yhdysvaltojen ja Itävallan tasavallan väliselle pidemmälle menevälle yhteistyölle, josta Itävallan tasavallalle aiheutuu uusia ja merkittäviä kansainvälisiä sitoumuksia.

49 Lisäksi on korostettava, että vuonna 1995 tehdyt muutokset osoittavat, että vuoden 1989 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).

50 Edellisessä kohdassa esitetty toteamus pätee erityisesti koskien yhteisön sisäisille reiteille pääsyä, joka on tunnustettu Yhdysvaltojen nimeämille lentoyhtiöille. Vaikka, kuten Itävallan hallitus toteaa, tämä pääsy perustuu vuonna 1992 tehtyihin sitoumuksiin, vuoden 1989 sopimuksen liitteessä I olevasta osasta 1, joka koskee reittiluetteloa, sellaisena kuin se on vuonna 1995 muutettuna, ilmenee, että Yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien pääsy yhteisön sisäisille reiteille ainakin vahvistettiin uudelleen vuonna 1995 näiden kahden valtion sopiman liikenneoikeuksien vaihdon yhteydessä.

51 Sama koskee lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevaa lauseketta, jonka sanamuoto, sellaisena kuin se on toistettu tämän tuomion 29 kohdassa, sisältyi jo vuoden 1989 sopimukseen. Lisäksi on pidettävä kiistattomana, että vuoden 1989 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset kokonaisuudessaan vaikuttavat tämän lausekkeen kaltaisten määräysten ulottuvuuteen, joita näillä muutoksilla ei ole muutettu muodollisesti tai on muutettu vain rajoitetusti, kuten julkisasiamies on oikein katsonut ratkaisuehdotuksensa 136—138 kohdassa.

52 Tästä seuraa, että 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.

53 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.

54 Näin ollen ei ole myöskään tarpeen lausua toissijaisessa vaatimuksessa esitetyn perustamissopimuksen 234 artiklan toisen kohdan rikkomista koskevan väitteen tutkittavaksi ottamisesta.

Yhteisön ulkoisen toimivallan loukkaamisesta johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

55 Komissio arvostelee Itävallan tasavaltaa siitä, että se 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 välttämätöntä 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

56 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.

57 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. Lentoliikenteen alalla puhtaasti sisäiset toimenpiteet ovat komission mukaan tehottomia edellä mainitun lausunnon 1/94 85 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kun otetaan huomioon harjoitetun toiminnan kansainvälinen luonne ja se, että sisämarkkinoita ja yhteisön ulkopuolisia markkinoita on mahdoton erottaa sekä taloudellisesti että oikeudellisesti. 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.

58 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.

59 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.

60 Se, että yhteisön toiminta kolmansiin maihin nähden on tarpeellista, johtuu komission mukaan lisäksi perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston määräysten sanamuodosta. Vaikka perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa ei määrätä 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.

61 Itävallan hallitus katsoo, että perustamissopimuksen 84 artikla ja 113 artikla huomioon ottaen yhteisöllä ei ole yksinomaista ulkoista toimivaltaa lentoliikenteen alalla.

62 Itävallan hallitus toteaa, että edellä mainitun lausunnon 1/76 mukaan, sellaisena kuin sitä on tulkittu edellä mainituissa lausunnoissa 1/94 ja 2/92, yhteisön implisiittinen ulkoinen toimivalta on olemassa vain silloin, kun sisäisen toimivallan ja ulkoisen toimivallan toteuttaminen ovat erottamattomasti sidoksissa. Tilanne ei ole tällainen käsiteltävänä olevassa asiassa. Lentoliikennealan tavoitteeseen luoda sisämarkkinat eivät kuulu ulkosuhteet ja tavoite on siis toteutettavissa ilman, että niitä olisi tarpeen siihen sisällyttääkään.

63 Itävallan hallituksen mukaan ne tiettyjä kolmansien maiden kanssa tehtyjä lentoliikennesopimuksia koskevat esimerkit, joihin komissio viittaa, eivät ole merkityksellisiä, koska ne eivät ole osoitus yleisestä valtuutuksesta tällaisten sopimusten tekemiseen kolmansien maiden kanssa. Itävallan hallitus viittaa tältä osin vuoden 1996 yhteiseen kannanottoon, josta sen mukaan ilmenee, että jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välinen kahdenvälisten suhteiden järjestelmä lentoliikenteen alalla pidetään voimassa ja sitä sovelletaan siihen asti, kunnes Yhdysvallat ja yhteisö tekevät uuden sopimuksen.

64 Komissio on vedonnut taloudellisiin vaikutuksiin, joiden osalta Itävallan hallitus katsoo, etteivät ne ole perusteena yhteisön yksinomaiselle ulkoiselle toimivallalle.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

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

66 Vaikka neuvosto siis voi käyttää tätä määräystä oikeudellisena perustana sille, että yhteisölle tunnustetaan toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus lentoliikenteen alalla tietyssä tapauksessa, ei sitä vastoin voida kuitenkaan katsoa, että määräys yksinään perustaa yhteisön ulkoisen toimivallan lentoliikenteen alalla.

67 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).

68 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.

69 Tilanne ei ole tällainen käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

70 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.

71 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).

72 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.

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

74 Edellä esitetty huomioon ottaen on todettava, että ajankohtana, jolloin Itävallan tasavalta 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 Yhdysvaltojen kanssa.

75 Näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva väite, joka perustuu siihen, että Itävallan tasavalta olisi loukannut tällaista toimivaltaa, ei ole perusteltu.

ERTA-oikeuskäytännössä tarkoitetun yhteisön ulkoisen toimivallan olemassaolo

Asianosaisten lausumat

76 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 N:o 95/93 esimerkkeinä toimenpiteistä, joissa määrätään jäsenvaltioiden käyttäytymisestä suhteessa kolmansiin maihin.

77 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.

78 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 osallistu-

misesta 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.

79 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.

80 Komissio toteaa toissijaisesti, että vaikka ei olisi annettu täydellistä 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.

81 Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin toteaa, että yhteisön säännöstöä ei voi pitää kattavana, koska — kuten Itävallan liittotasavalta väittää — tietyt olennaiset seikat vielä puuttuvat, ei tälläkään ole kanteen ratkaisemisen kannalta määräävää vaikutusta. Tässä tapauksessa yhteisön yksinomainen toimivalta on yksinkertaisesti osittaista ja lentoliikennettä koskevan sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa voivat tehdä ainoastaan yhteisö ja jäsenvaltiot yhdessä siten, että kukin osapuoli toimii oman toimivaltansa puitteissa.

82 Itävallan tasavalta toteaa toisaalta komission yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettua toimivaltaa koskevasta väittämästä, että sitä ei ole esitetty virallisessa huomau-

tuksessa, perustellussa lausunnossa eikä komission vaatimuksissa. Näin ollen se on kanteen laajentamista.

83 Se toteaa toisaalta, että yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa ei voida johtaa lentoliikenteen vapauttamistoimenpiteitä koskevasta niin sanotusta kolmannesta lainsäädäntöpaketista. Erityisesti asetukset N:o 2407/92 ja N:o 2408/92 koskevat vain yhteisön lentoliikenteen harjoittajia, kun ne käyttävät yhteisön sisäisiä reittejä.

84 Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisöllä voidaan katsoa olevan implisiittinen ulkoinen toimivalta silloin, kun johdetussa oikeudessa on kolmansien maiden kansalaisille varattavaa kohtelua koskeva lauseke, tai silloin, kun yhteisön toimielimille on nimenomaisesti annettu toimivalta neuvotella kolmansien maiden kanssa, tai edelleen silloin, kun yhteisö on ryhtynyt kysymyksessä olevan toiminnan täydelliseen yhdenmukaistamiseen, ei käsiteltävänä olevassa asiassa ole Itävallan tasavallan mukaan kysymys yhdestäkään näistä tilanteista.

85 Ensiksi toimivallasta neuvotella kolmansien maiden kanssa Itävallan hallitus toteaa, että neuvosto hylkäsi 15.3.1993 päivätyissä päätelmissään komission ehdotukset siitä, että tällaiselle yhteisön toimivallalle luotaisiin perusteet.

86 Toiseksi komissio on vedonnut tiettyihin asetuksiin, jotka sisältävät kolmansien maiden kansalaisille varattavaa kohtelua koskevia säännöksiä, joiden osalta Itävallan hallitus toteaa, että vuoden 1989 sopimus, sellaisena kuin se on vuonna 1995 muutettuna, ei vaikuta niihin. Se ei vaikuta myöskään asetusten lähtö- ja saapumisaikoja ja TPJ:iä koskeviin säännöksiin.

87 Lopuksi Itävallan hallitus kiistää näkemyksen siitä, että yhteisö olisi toteuttanut lentoliikenteen alalla täydellisen yhdenmukaistamisen, koska taistelu terrorismia vastaan, verotukselliset ongelmat, code-sharing, lentoliikenteen turvaamista koskevat ongelmat, omistuskysymykset ja niin edelleen, eivät ole yhteisön lainsäädännön kohteina.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

88 Ensiksi on todettava, että komission toissijainen väittämä, joka koskee yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettua toimivaltaa lentoliikennettä koskevan sopimuksen tekemiseen Yhdysvaltojen kanssa, ei muuta kannetta, koska siinä pelkästään täsmennetään, mikä vaikutus jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseen olisi sillä, että yhteisöllä olisi komission näkemyksen mukaista toimivaltaa suppeampi yksinomainen toimivalta.

89 Näin ollen Itävallan hallituksen oikeudenkäyntiväite, joka perustuu kanteen laajentamiseen, on hylättävä.

90 On muistettava, kuten tämän tuomion 65 ja 66 kohdassa on jo todettu, että vaikka perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa ei perustetakaan yhteisön ulkoista toimivaltaa lentoliikenteen alalla, siinä kuitenkin määrätään yhteisön vallasta toimia tällä alalla, vaikkakin tämä valta on riippuvainen neuvoston etukäteen tekemästä päätöksestä.

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

92 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.

93 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.

94 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.

95 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.

96 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.

97 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).

98 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).

99 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).

100 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.

101 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).

102 Juuri näiden seikkojen valossa on arvioitava, voivatko Itävallan tasavallan tekemät kansainväliset sitoumukset vaikuttaa niihin yhteisiin sääntöihin, joihin komissio vetoaa tämän kanteen yhteydessä.

103 On kiistatonta, että riidanalaiset sitoumukset sisältävät viidennen vapauden oikeuksien vaihdon, jonka nojalla Yhdysvaltojen nimeämällä lentoyhtiöllä on oikeus kuljettaa matkustajia Itävallan tasavallan 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.

104 Tämä väite on hylättävä.

105 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.

106 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.

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

108 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.

109 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.

110 Kuten tämän tuomion 100 kohdassa on todettu, tämäntyyppinen tilanne ei kuitenkaan vaikuta annettuihin yhteisiin sääntöihin eikä siis voi perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa.

111 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.

112 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 rajoittamatta [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.

113 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 sil-

loin, 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.

114 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 2409/92 voimaantulon jälkeen Itävallan tasavalta ei ole enää yksin voinut tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat kolmansien maiden liikenteenharjoittajien yhteisön sisäisillä reiteillä veloittamia hintoja.

115 On kiistatonta, että Itävallan tasavalta on tehnyt tämäntyyppisen sitoumuksen vuoden 1989 sopimuksen 12 artiklaan, joka on kirjoitettu uudelleen, vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on siis loukannut asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdasta aiheutuvaa yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

116 Tätä toteamusta ei horjuta se, että kyseisessä 12 artiklassa asetetaan niiden lentoliikennekuljetusten osalta, joihin sovelletaan asetusta N:o 2409/92, velvollisuus noudattaa tätä asetusta. Niin kannatettava kuin tämä Itävallan tasavallan asetuksen N:o 2409/92 soveltamisen säilyttämiseen tähtäävä aloite olikin, tämän jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen johtuu siitä, että sillä ei ollut oikeutta yksin tehdä tällaista sitoumusta, vaikka sitoumuksen sisältö ei olekaan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

117 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.

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

119 On kiistatonta, että vuoden 1995 muutoksilla vuoden 1989 sopimukseen lisättiin liite III, joka koski TPJ:iin liittyviä periaatteita, mukaan lukien Itävallan tasavallan alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin sovellettavat periaatteet. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on loukannut asetuksesta N:o 2299/89 aiheutuvaa yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

120 Näiden sitoumusten sisältö ei ole ristiriidassa Euroopan unionin tältä osin antamien käyttäytymissääntöjen kanssa, eikä näin ollen asetuksen N:o 2299/89 kanssa, kuten Itävallan hallituskin on todennut, mikä ei aseta kyseenalaiseksi edellisessä kohdassa tehtyä toteamusta. Itävallan liittotasavallan jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti seuraa itse siitä seikasta, että se teki edellisessä kohdassa mainitut kansainväliset sitoumukset TPJ:ien alalla.

121 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.

122 Komissio ei ole kuitenkaan yksilöinyt niitä Itävallan tasavallan tekemiä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka voisivat vaikuttaa asetukseen N:o 95/93.

123 Tästä seuraa, että tähän perustuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva väite tätä jäsenvaltiota vastaan ei ole perusteltu.

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

125 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).

126 Edellä esitetyistä seikoista johtuu, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat Yhdysvaltojen nimeämien lentoliikenteen harjoittajien kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä sekä Itävallan alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä.

Perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomisesta johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Asianosaisten lausumat

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

128 Itävallan hallitus katsoo, että käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa ei voida todeta minkäänlaista perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomista. Väitetyn syrjinnän ajatellaan kohdistuvan jäsenvaltioiden rajoilta edelleen ulottuvien liikenneoikeuksien saamiseen. Koska yhteisö ei ole antanut säädöstä tällä alalla, tämä merkitsee siis sitä, että jäsenvaltioille kuuluu toimivalta. Itävallan hallituksen mukaan komissio ei ole riittävällä tavalla osoittanut yhteyttä perustamissopimuksen 52 artiklaan, joka koskee jäsenvaltion kansalaisen toisen jäsenvaltion alueelle sijoittautumisen rajoittamista. Komission väite on sitäkin tehottomampi, kun otetaan huomioon, että muiden jäsenvaltioiden yhtiöt, jotka haluavat sijoittautua Itävallan tasavaltaan, ovat sisämarkkinoiden osalta samojen säännösten alaisia kuin itävaltalaiset yhtiöt.

129 Itävallan hallituksen mukaan Itävallan tasavalta ei ole laiminlyönyt perustamissopimuksen 52 artiklasta johtuvia velvoitteitaan. Tältä osin Itävallan hallitus katsoo, että vuoden 1989 sopimuksen 4 artiklassa esiintyvää termiä "voi" on tulkittava siten, että siinä annetaan molemmille sopimuspuolille harkintavaltaa, ja tästä seuraa, että tämä artikla ei ole sitova määräys. Tämän vuoksi ei voida päätellä, että tämä artikla johtaa väistämättä perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

130 Siltä osin kuin kysymys on perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisesta käsiteltävänä olevassa tapauksessa on ensiksikin huomattava, että tätä määräystä, jonka rikkomisesta Itävallan tasavaltaa arvostellaan, sovelletaan lentoliikenteen alalla.

131 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.

132 On todettava, että perustamissopimuksen 52 artiklan soveltaminen tietyssä tapauksessa ei riipu siitä, onko yhteisö antanut säädöksiä alalla, johon harjoitettu toiminta kuuluu, vaan siitä, säänteleekö yhteisön oikeus kysymyksessä olevaa tilannetta. Vaikka tietty ala kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on käytettävä tätä toimivaltaansa yhteisön oikeutta noudattaen (ks. asia C-221/89, Factortame ym., tuomio 25.7.1991, Kok.1991, s. I-3905, Kok. Ep. XI, s. I-325, 14 kohta; asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-81, 25 kohta ja asia C-264/96 ICI, tuomio 16.7.1998, Kok. 1998, s. I-4695, 19 kohta).

133 Tästä seuraa, että Itävallan hallituksen väite, jonka mukaan yhteisö ei ole antanut säädöksiä yhteisön ulkopuolisen lentoliikenteen alalla, ei sulje pois perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamista tällä sektorilla.

134 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.

135 Siltä osin kuin kysymys on siitä, onko Itävallan tasavalta 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 sijoittautumisen kohteena olevan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

136 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.

137 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).

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

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

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

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

142 On syytä lisätä, että tämän syrjinnän välittömänä syynä ei ole Yhdysvaltojen mahdollinen menettely vaan lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke, jossa nimenomaan tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus menetellä tällä tavoin.

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

144 Näin ollen perustamissopimuksen 52 artiklaan perustuva Itävallan tasavaltaan kohdistuva arvostelu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä on perusteltu.

145 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on todettava, että Itävallan tasavalta 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 1989 sopimuksen uudelleen neuvottelusta huolimatta Yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

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

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

— joissa tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus peruuttaa liikenneoikeuksia, keskeyttää niiden soveltaminen tai rajoittaa niitä tapauksissa, joissa Itävallan tasavallan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Itävallan tasavallan tai Itävallan kansalaisten omistuksessa.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 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 Itävallan tasavallan ja Amerikan yhdysvaltojen välisen 16.3.1989 tehdyn lentoliikennesopimuksen uudelleen neuvottelemisesta huolimatta Amerikan yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

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

— jotka koskevat Itävallan alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä

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

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Itävallan tasavalta 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