YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

5 päivänä marraskuuta 2002 *

Asiassa C-476/98,

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

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään C.-D. Quassowski, avustajanaan Rechtsanwalt G. Schohe,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jota tukee

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

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan

— ensisijaisesti, että Saksan liittotasavalta 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), 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 tehnyt vuosina 1994 ja 1996 erikseen Amerikan yhdysvaltain kanssa lentoliikenteen alalla niin sanottuja open skies -sopimuksia

— toissijaisesti ja osana ensisijaista vaatimusta, että siltä osin kuin vuoden 1994 ja vuoden 1996 sopimuksilla ei katsota huomattavasti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia, Saksan liittotasavalta ei ole ennen EY:n perustamissopimuksen voimaantuloa tehtyjen sopimusten osalta noudattanut EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla) mukaisia velvoitteitaan eikä EY:n perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen tehtyjen sopimusten osalta noudattanut 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 mahdollisia oikeudellisia 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, Saksan liittotasavallan, asiamiehenään B. Muttelsee-Schön, avustajanaan G. Schohe, 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 nojalla (josta on tullut EY 226 artikla) kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.12.1998 ja jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan

— ensisijaisesti, että Saksan liittotasavalta 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, kun se on neuvotellut, parafoinut ja tehnyt vuosina 1994 ja 1996 erikseen Amerikan yhdysvaltain kanssa lentoliikenteen alalla niin sanottuja open skies -sopimuksia

— toissijaisesti ja osana ensisijaista vaatimusta, että siltä osin kuin vuoden 1994 ja vuoden 1996 sopimuksilla ei katsota huomattavasti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia, Saksan liittotasavalta ei ole ennen EY:n perustamissopimuksen voimaantuloa tehtyjen sopimusten osalta noudattanut EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla) mukaisia velvoitteitaan eikä EY:n perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen tehtyjen sopimusten osalta noudattanut 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 mahdollisia oikeudellisia toimenpiteitä.

2 Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 8.7.1999 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Saksan liittotasavallan 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 (ETY) 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:hin siltä osin kuin emoyhtiölle tai osallistuvalle lentoyhtiölle ei myönnetä yhteisön alueen ulkopuolella kohtelua, joka vastaa tässä asetuksessa ja komission asetuksessa (ETY) 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, kuten Saksan liittotasavalta, 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.

Saksan liittotasavallan ja Yhdysvaltojen kahdenvälinen lentoliikennettä koskeva sopimus

23 Saksan liittotasavalta ja Yhdysvallat solmivat 7.7.1955 lentoliikenteen alalla kahdenvälisen sopimuksen, jota muutettiin vuosina 1978 ja 1989 (jäljempänä vuoden 1955 sopimus). Nämä maat päättivät 1990-luvun alussa neuvotella vuoden 1955 sopimuksen uudelleen. Neuvottelujen päätökseen saattamista odotettaessa tehtiin 24.5.1994 sopimus siirtymäkauden järjestelystä (jäljempänä vuoden 1994 siirtymäjärjestely).

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 yhtäältä amerikkalaisten ja eurooppalaisten liikenteenharjoittajien liittoutumista ja toisaalta noudattaa useita sellaisia Yhdysvaltain 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 jne.

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 Saksan ja Yhdysvaltain hallitusten edustajat pääsivät 29.2.1996 yksimielisyyteen vuoden 1955 sopimuksen muuttamisesta. Saksan liittotasavalta ja Yhdysvallat allekirjoittivat 23.5.1996 vuoden 1955 sopimuksen muutospöytäkirjan (jäljempänä vuoden 1996 muutospöytäkirja). Tästä päivästä lukien vuoden 1994 siirtymäjärjestely lakkautettiin.

28 Vuoden 1996 muutospöytäkirjalla vuoden 1955 sopimukseen tehtiin seuraavia muutoksia. Sopimusmääräyksistä 1 artiklaa (määritelmät), 2 artiklaa (liikenneoikeuksien myöntäminen), 3 artiklaa (nimeäminen ja myöntäminen), 4 artiklaa (luvan peruuttaminen), 6 artiklaa (lentoturvallisuus), 7 artiklaa (tullit ja maksut), 8 artiklaa (reilu kilpailu), 9 artiklaa (kaupallinen toiminta), 10 artiklaa (hinnoittelu), 11 artiklaa (lentoliikenteen turvaaminen) ja 12 artiklaa (neuvottelut) muutettiin tai ne kumottiin kyseisen sopimuksen saattamiseksi amerikkalaisen niin sanotun open skies -sopimusmallin mukaiseksi. Lisäksi sopimukseen lisättiin kaksi uutta artiklaa, 7 *a* artikla (liikennöimismaksut) ja 12 *a* artikla (etuus- ja vastavuoroisuuskohtelu). Edelleen vuoden 1955 sopimuksen liitteessä olevia I ja

II osaa, jotka sisälsivät luettelot reiteistä ja käyttömahdollisuuksista, muutettiin niiden saattamiseksi amerikkalaisen open sky -sopimusmallin mukaisiksi (esim. reittien, toiminnallisen joustavuuden ja tilauslentojen ym. osalta). Liitteeseen lisättiin III osa, joka koskee TPJ:iä.

29 Vuoden 1955 sopimuksen 3 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1996 muutospöytäkirjalla, 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 tai tehokkaasti valvoma" (jäljempänä lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke). Tämän sopimuksen 4 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1996 muutospöytäkirjalla, nämä luvat voidaan peruuttaa, niiden soveltaminen voidaan keskeyttää tai niitä voidaan rajoittaa, jos edellä mainittu edellytys ei täyty.

30 Vuoden 1955 sopimuksen 3 artiklan 3 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1996 muutospöytäkirjalla, sisältää kolmansien maiden lentoyhtiöiden vähemmistöosakkaita koskevan määräyksen. Tällä määräyksellä Yhdysvallat sitoutuu tietyin edellytyksin luopumaan oikeudestaan evätä tai peruuttaa luvat, joita edellytetään kahdenvälisen Yhdysvaltojen kanssa tehdyn niin sanotun open skies -sopimuksen nojalla muiden jäsenvaltioiden nimeämiltä sellaisilta lentoyhtiöiltä, joissa saksalaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden omistusosuus on alle 50 prosenttia pääomasta (jäljempänä vähemmistöosakkaita koskeva määräys).

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

31 Komissio lähetti Saksan liittotasavallan ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn vuoden 1996 muutospöytäkirjan perusteella 20.5.1996 Saksan hallitukselle virallisen

huomautuksen, jossa se totesi, että koska yhteisön lentoliikennettä koskevalla lainsäädännöllä oli perustettu kattava sääntöjärjestelmä, jonka tarkoituksena oli sisämarkkinoiden perustaminen tällä alalla, jäsenvaltioilla ei enää ollut toimivaltaa tehdä kahdenvälisiä sopimuksia. Lisäksi vuoden 1996 muutospöytäkirja oli sen mukaan yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden vastainen.

32 Koska Saksan hallitus kiisti 26.6.1996 päivätyssä vastauksessaan komission näkemyksen, komissio osoitti Saksan liittotasavallalle 16.3.1998 perustellun lausunnon, jossa se totesi, että vuoden 1994 siirtymäjärjestelystä ja vuoden 1996 muutospöytäkirjasta aiheutuvat kahdenväliset sitoumukset merkitsivät yhteisön oikeuden rikkomista, ja kehotti tätä jäsenvaltiota noudattamaan perusteltua lausuntoa kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

33 Koska Saksan hallituksen 14.5.1998 päivätty vastaus ei tyydyttänyt komissiota, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

34 Saksan hallitus esittää neljä oikeudenkäyntiväitettä, jotka perustuvat siihen, että menettelysääntöjä on rikottu ja että komissiolla ei ole oikeussuojaintressiä siltä osin kuin kanne koskee myös vuoden 1994 siirtymäjärjestelyä, siihen, että virallinen huomautus on epätarkka ja yleisluonteinen, sekä siihen, että komission toissijainen vaatimus on epätarkka.

Menettelysääntöjen rikkominen ja oikeussuojaintressin puuttuminen

35 Saksan 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. Tässä tilanteessa komissiolla ei ole oikeussuojaintressiä kanteen nostamiseen Saksan liittotasavaltaa vastaan ja käsiteltävänä oleva kanne on jätettävä tutkimatta.

36 Tältä osin on todettava, että käsiteltävänä olevalla kanteella pyritään saamaan yhteisöjen tuomioistuin toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, kun se on tehnyt lentoliikenteen alalla kahdenvälisiä sopimuksia Yhdysvaltojen kanssa.

37 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.

38 Sen Saksan 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 ottaen 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, ja että komission ei tarvitse perustamissopimuksen 169 artiklassa sille annettuja toimivaltuuksia käyttäessään osoittaa erityisen oikeussuojaintressin olemassaoloa (ks. asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2189, 21 ja 22 kohta).

39 Tämä oikeudenkäyntiväite on siis hylättävä.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen siltä osin kuin se koskee vuoden 1994 siirtymäjärjestelyä

40 Saksan hallitus katsoo, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee vuoden 1994 siirtymäjärjestelyä, jolla ei ole oikeusvaikutuksia 23.5.1996 jälkeen eli perustellun lausunnon lähettämistä aiemmasta ajankohdasta lukien.

41 Komissio toteaa, että vaikka vuoden 1994 siirtymäjärjestelyllä ei ole oikeusvaikutuksia 23.5.1996 jälkeen, se sisällytti tämän järjestelyn kanteeseensa sen vuoksi, että tämän järjestelyn käyttöönottamisesta seurannut yhteisön toimivallan loukkaus tulisi myös otetuksi esille.

42 Tältä osin riittää, kun muistetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen kanteen osalta sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. esim. asia C-214/96, komissio v. Espanja, tuomio 25.11.1998, Kok. 1998, s. I-7661, 25 kohta).

43 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kiistatonta, että 16.3.1998 annetussa perustellussa lausunnossa asetetun kahden kuukauden määräajan päättyessä vuoden 1994 siirtymäjärjestely ei enää ollut voimassa, koska se lakkautettiin 23.5.1996.

44 Kanne on siis jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee vuoden 1994 siirtymäjärjestelyä.

Virallisen huomautuksen epätarkkuus ja yleisluonteisuus

45 Saksan hallitus väittää, että komissio ei ole 20.5.1996 päivätyssä virallisessa huomautuksessaan ilmoittanut, mitä vuoden 1996 muutospöytäkirjan konkreettisia määräyksiä olisi pitänyt muuttaa ja millä tavoin. Kun otetaan huomioon virallisen huomautuksen epätarkkuus ja yleisluonteisuus, Saksan liittotasavallan ei ole sen perusteella ollut mahdollista esittää huomautuksiaan perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetuin tavoin eikä saada selville, miten sen komission mukaan pitäisi toimia noudattaakseen yhteisön oikeutta.

46 Tältä osin on muistettava, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan. Tämän menettelyn säännönmukaisuus on perustamissopimuksessa tarkoitettu olennainen takuu sekä kysymyksessä olevan jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseksi että myös sen takaamiseksi, että mahdollisessa riita-asian oikeudenkäynnissä käsiteltävä asia on selkeästi määritelty (asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995, Kok. 1995, s. I-1975, 16 ja 17 kohta).

47 Tästä tarkoituksesta johtuu, että virallisella huomautuksella pyritään yhtäältä rajaamaan oikeusriidan kohde ja antamaan jäsenvaltiolle, jota kehotetaan esittämään huomautuksensa, tarvittavat tiedot puolustuksensa valmistelemiseksi sekä toisaalta antamaan tälle tilaisuus noudattaa yhteisön oikeutta, ennen kuin asia saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi (asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001, Kok. 2001, s. I-9989, 54 kohta).

48 Perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetussa perustellussa lausunnossa on esitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio päätyi siihen käsitykseen, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaan sille kuuluvaa velvoitetta, mutta viralliselle huomautukselle ei voida asettaa yhtä ankaria täsmällisyysvaatimuksia, koska se voi välttämättäkin olla vain alustava, suppea esitys näistä perusteista (ks. asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, Kok. 1998, s. I-5449, 54 kohta).

49 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio on kuvannut virallisessa huomautuksessa summaarisesti mutta riittävän täsmällisesti Saksan liittotasavallan allekirjoittamien kansainvälisten sitoumusten tavoitteen, jota se arvostelee, viittaamalla erityisesti vuoden 1996 muutospöytäkirjassa olevaan lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevaan lausekkeeseen ja esittänyt ne syyt, joiden vuoksi se katsoi, että nämä sitoumukset, mukaan lukien mainitusta lausekkeesta aiheutuvat sitoumukset, ovat yhteisön oikeuden vastaisia.

50 Näin menetellessään komissio on rajannut sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohteen, josta se arvostelee Saksan liittotasavaltaa, ja antanut tälle puolustuksen valmistelemista varten tarvittavat tiedot. Erityisesti kun otetaan huomioon, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, johon arvostelu kohdistuu, on pääasiallisesti se, että yhteisön toimivaltaa on loukattu nimenomaan sen vuoksi, että lentoliikenteen alalla on allekirjoitettu kahdenvälisiä sitoumuksia, sekä se, että perustamissopimuksen 52 artiklaa on rikottu, koska näiden sitoumusten yhteydessä on sovittu lentoyhtiöiden omistusta ja

valvontaa koskevasta lausekkeesta, komission ei ollut välttämätöntä virallisessa huomautuksessa viitata kaikkiin vuoden 1996 muutospöytäkirjan konkreettisiin määräyksiin.

51 Tästä seuraa, että tämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Komission toissijaisen vaatimuksen epätarkkuus

52 Saksan hallitus väittää vielä, että komission toissijainen vaatimus on jätettävä tutkimatta, koska se on epätarkka. Kannekirjelmästä ei Saksan hallituksen mukaan ilmene selvästi, minkä tilanteen varalta tämä vaatimus on esitetty.

53 Komission mukaan jo kannekirjelmässä on täsmennetty, että toissijainen vaatimus on muodossa "siltä osin kuin vuoden 1994 ja vuoden 1996 sopimuksilla ei katsota huomattavasti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia". Toissijaista vaatimusta edeltävä ilmaus "toissijaisesti ja osana ensisijaista vaatimusta" on tarkoitettu yksinkertaisesti vain heti alkuun täsmentämään, että se ei koske koko ensisijaista vaatimusta vaan osaa siitä.

54 Tältä osin on riittävää todeta, että komission toissijaisen vaatimuksen muotoilusta itsestään seuraa, että se on esitetty vain sen tilanteen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäisi komission ensisijaisen vaatimuksen lähtökohdan ja katsoisi, että vuoden 1996 muutospöytäkirja ei huomattavasti muuttanut ja siten korvannut vuoden 1955 sopimusta. Lisäksi ilmaisulla "toissijaisesti ja osana

ensisijaista vaatimusta" halutaan osoittaa, että toissijainen vaatimus koskee vain yhtä ensisijaisen vaatimuksen osaa eli sitä, joka koskee määräyksiä, joita ei huomattavasti muutettu vuoden 1996 pöytäkirjalla ja joita tämän vuoksi ei voida pitää osana vuonna 1996 tehtyjä sitoumuksia vaan vuoden 1955 sopimukseen liittyvinä.

55 Koska komission toissijainen vaatimus ei ole epätarkka, Saksan hallituksen tätä koskeva oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Asiakysymyksen tutkimista edeltävät kysymykset

56 Ennen asiakysymyksen tarkastelemista on otettava kantaa siihen mielipide-eroon, joka vallitsee asianosaisten välillä komission ensisijaisen vaatimuksen kohteen osalta, sekä siihen, onko tästä vaatimuksesta lausumiseksi tarpeen päättää, oliko vuoden 1955 sopimukseen vuonna 1996 tehtyjen muutosten vaikutuksena tämän sopimuksen muuttuminen uudeksi sopimukseksi, johon oleellisena osana kuuluivat vuoden 1955 sopimuksen määräykset.

Komission ensisijaisen vaatimuksen kohde

57 Saksan hallitus katsoo, että komission ensisijainen vaatimus koskee vain vuoden 1996 muutospöytäkirjaa eikä siis vuoden 1955 sopimusta, jota koskee vain komission toissijainen vaatimus. Joka tapauksessa komissio on sen mukaan kannekirjelmässään jättänyt toteamatta, että sen ensisijainen vaatimus koskee vuoden 1955 sopimuksen tutkimista, ja sen mukaan komissio yrittää vastauskirjelmässään muuttaa tämän vaatimuksen kohdetta sillä tavoin, että vuoden

1955 sopimusta arvioitaisiin uutena sopimuksena, johon perustamissopimuksen 234 artiklaan perustuvaa väitettä ei voida soveltaa.

58 Komissio toteaa, että se ei ensisijaisessa vaatimuksessaan arvostele vuoden 1955 sopimuksen tekemistä eikä sopimuksen voimassa pitämistä 23.7.1992 saakka. Sitä vastoin se arvostelee Saksan liittotasavaltaa siitä, että tämä on uudessa, vuoden 1996 muutospöytäkirjasta seurauksena olleessa sopimuksessa toistanut tiettyjä määräyksiä — ja näin ollen myös oikeuksia — jotka sisältyivät aiempaan vuoden 1955 sopimukseen ja joiden osalta komissio katsoo, että ne muodostavat erottamattoman osan uudesta sopimuksesta tai ovat joka tapauksessa olemassa olevan sopimuksen vahvistus. Näin ollen ensisijainen vaatimus koskee yhtä lailla "vanhoja" oikeuksia ja määräyksiä. Tämä ilmenee nimenomaisesti perusteista, joita komissio on kehitellyt aina virallisesta huomautuksesta kannekirjelmään asti.

59 Tältä osin on huomattava, että sekä perustellusta lausunnosta että komission kannekirjelmästä ilmenee selvästi, että komissio lähtee ensisijaisessa vaatimuksessaan siitä, että vuoden 1955 sopimukseen vuonna 1996 tehdyt muutokset olivat niin huomattavia, että ne johtivat kokonaan uuden sopimuksen syntymiseen Yhdysvaltojen ja Saksan liittotasavallan välillä lentoliikenteen alalla. Kysymys oli komission mukaan keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen muokkaamisesta täysin uudessa kontekstissa. Komissio katsoo, että vaikka vuoden 1955 sopimuksen soveltamista muodollisesti jatkettiin, sopimus oli enää vain kehys kokonaan uudelle sisällölle.

60 Tästä seuraa, että toisin kuin Saksan hallitus väittää, komission ensisijainen vaatimus koskee myös vuoden 1955 sopimuksen määräyksiä, jotka toistettiin tässä sopimuksessa, jota on komission mukaan pidettävä uutena sopimuksena vuonna 1996 tehtyjen muutosten jälkeen.

Onko tarpeen lausua siitä, onko vuonna 1996 tehtyjen muutosten jälkeen olemassa uusi sopimus?

61 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 1996 tehtyjen muutosten vaikutuksena se, että aiempi vuoden 1955 sopimus muuttui uudeksi, niin sanotuksi open skies -sopimukseksi, johon vuoden 1955 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 1996 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 1955 sopimuksen määräysten yhteensopivuus erityisesti perustamissopimuksen 234 artiklan kanssa.

62 On kuitenkin huomattava, että ensisijaisen vaatimuksen asiakysymyksen tutkiminen ei välttämättä edellytä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa edellä mainittuun ennakkokysymykseen.

63 Tältä osin asiakirjoista ja yhteisöjen tuomioistuimessa käydystä keskustelusta ilmenee, että vuoden 1955 sopimukseen vuonna 1996 tehdyt muutokset, jotka on kuvattu tämän tuomion 28 kohdassa, vaikuttivat siten, että ne vapauttivat kokonaan lentoliikenteen Yhdysvaltojen ja Saksan liittotasavallan 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.

64 Tästä seuraa, että vuoden 1955 sopimukseen vuonna 1996 tehdyt muutokset vaikuttivat siten, että luotiin puitteet sellaiselle Yhdysvaltojen ja Saksan liittotasavallan väliselle pidemmälle menevälle yhteistyölle, josta Saksan liittotasavallalle aiheutuu uusia ja merkittäviä kansainvälisiä sitoumuksia.

65 Tämä toteamus pätee erityisesti yhteisön sisäisille reiteille pääsyn, joka on tunnustettu Yhdysvaltojen nimeämille lentoyhtiöille. Vaikka, kuten myös Saksan hallitus toteaa, tämä pääsy perustuu ennen vuotta 1996 sovittuihin sitoumuksiin, vuoden 1955 sopimuksen I osasta, joka koskee reittiluetteloa, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1996, seuraa, että Yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien pääsy yhteisön sisäisille reiteille ainakin vahvistettiin uudelleen vuonna 1996 näiden kahden valtion sopiman liikennöintioikeuksien vaihdon yhteydessä.

66 Lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevan lausekkeen osalta on kiistatonta, että vuoden 1955 sopimuksen 3 ja 4 artikla, joihin sisältyi vastaava lauseke, on muotoiltu kokonaan uudelleen vuoden 1996 muutospöytäkirjalla. Vaikka oletettaisiin, että tämä lauseke perustuisi vuoden 1955 sopimukseen eikä vuoden 1996 muutospöytäkirjaan, kuten Saksan hallitus väittää, on todettava, kuten julkisasiamies on oikein katsonut ratkaisuehdotuksensa 136—138 kohdassa, että vuoden 1955 sopimuksen muihin määräyksiin vuonna 1996 tehdyt muutokset vaikuttivat myös tämän lausekkeen ulottuvuuteen ja näin ollen myös niiden kansainvälisten sitoumusten laajuuteen, joita niistä aiheutuu Saksan liittotasavallalle.

67 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, eli vuonna 1996.

68 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.

69 Edelleen toissijaisessa vaatimuksessa mainittua perustamissopimuksen 234 artiklaa tosin sovelletaan niihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, jotka aiheutuvat jäsenvaltioiden ennen perustamissopimuksen voimaantuloa tekemistä sopimuksista, mutta sitä ei sitä vastoin voida soveltaa muutoksiin, joita jäsenvaltiot tekevät tällaisiin sopimuksiin sopiessaan uusista sitoumuksista perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen.

Yhteisön ulkoisen toimivallan loukkaamisesta johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

70 Komissio arvostelee Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on loukannut yhteisön ulkoista toimivaltaa tekemällä riidanalaiset sitoumukset. Se katsoo tältä osin, että tämä toimivalta perustuu yhtäältä 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

71 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.

72 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.

73 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.

74 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.

75 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.

76 Saksan hallitus väittää, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa väitettyä toimivaltaa ei voida johtaa perustamissopimuksen kolmannen osan liikennettä koskevasta IV osastosta. Perustamissopimuksen 75 artiklassa ja erityisesti sen 1 kohdan a alakohdassa ei anneta yhteisölle minkäänlaista toimivaltaa neuvotella lentoliikennettä koskevista sopimuksista kolmansien maiden kanssa. Ainoastaan perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdasta voidaan johtaa tällainen toimivalta.

77 Saksan hallituksen mukaan perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdasta seuraa, että niin kauan kuin neuvosto ei tämän määräyksen perusteella nimenomaisella päätöksellä luo yhteisön toimivaltaa lentoliikennettä koskevista sopimuksista neuvottelemiseksi kolmansien maiden kanssa, jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa kahdenvälisten sitoumusten tekemiseen. Tällainen on tilanne käsiteltävänä

olevassa tapauksessa: kuten edellä mainituista lausunnoista 1/94 ja 2/92 ilmenee, neuvosto ei ole luonut yhteisölle tällaista toimivaltaa. Komission antamat esimerkit, jotka koskevat Norjan ja Ruotsin kuningaskuntien, Sveitsin valaliiton ja tiettyjen Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa tehtyjä tai neuvoteltuja sopimuksia, ovat ulottuvuudeltaan rajallisia eikä niitä voida soveltaa muilla aloilla eli esimerkiksi kuten Yhdysvaltojen kanssa tehtyihin sopimuksiin. Tämä ilmenee myös neuvoston 15.3.1993 hyväksymistä päätelmistä ja neuvoston ja komission vuoden 1996 yhteisestä kannanotosta, joista ilmenee, että yhteisön oikeuden nykytilassa toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen lentoliikenteen alalla säilyy jäsenvaltioilla.

78 Toisin kuin komissio väittää, yhteisön sisäisen toimivallan käyttäminen lentoliikenteen alalla ei Saksan hallituksen mukaan erottamattomasti liity ulkoisen toimivallan käyttämiseen ja on siitä erotettavissa.

79 Edellä mainitun lausunnon 1/94 100 kohdasta sitä paitsi ilmenee Saksan hallituksen mukaan, että yhdenmukaistaminen yhteisössä ei välttämättä edellytä ulkosuhteita koskevaa sopimusta. Joka tapauksessa mikään ei estä yhteisöä turvautumasta kansainvälisen sopimuksen tekemistä vähemmän radikaaleihin keinoihin, kuten sisäisten sääntöjen antamiseen kolmansien maiden kansalaisten kohtelusta yhteisössä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

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

81 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.

82 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).

83 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.

84 Tilanne ei ole tällainen käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

85 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.

86 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).

87 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.

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

89 Edellä esitetty huomioon ottaen on todettava, että vuoden 1996 muutospöytäkirjan tekoajankohtana yhteisö ei voinut vedota edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetun yksinomaisen ulkoisen toimivallan olemassaoloon lentoliikennettä koskevan sopimuksen tekemiseksi Yhdysvaltojen kanssa.

90 Näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva väite, joka perustuu siihen, että Saksan liittotasavalta olisi loukannut tällaista toimivaltaa, ei ole perusteltu.

ERTA-oikeuskäytännössä tarkoitetun yhteisön ulkoisen toimivallan olemassaolo

Asianosaisten lausumat

91 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 säännök-

siä, jotka koskevat kolmansien maiden liikenteenharjoittajia tai niitä maita, joissa ja joista käsin nämä liikenteenharjoittajat toimivat. Tähän sääntökokonaisuuteen kuuluvat vielä asetukset N:o 2299/98 ja N:o 95/93 esimerkkeinä toimenpiteistä, joissa määrätään jäsenvaltioiden käyttäytymisestä suhteessa kolmansiin maihin.

92 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.

93 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.

94 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 mukauttaminen ja muuttaminen vaikeutuu, mikä "vaikuttaa" lainsäädäntöön.

95 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.

96 Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin toteaa, että yhteisön säännöstöä ei voi pitää kattavana, koska — kuten Saksan 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 rajoissa.

97 Saksan hallitus katsoo, että edellä mainitusta ERTA-tapauksesta ei voida johtaa toimivallan määräytymisestä mitään sellaista, mistä ei jo olisi säädetty perustamissopimuksessa, ja että perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa suljetaan pois mahdollisuus tunnustaa yhteisölle toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia lentoliikenteen alalla sillä perusteella, että yhteisö on antanut tiettyjä säännöksiä, jotka koskevat sisämarkkinoita lentoliikenteen alalla.

98 Toissijaisesti, sen tapauksen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että yhteisöllä on toimivalta neuvotella ja tehdä sopimuksia kolmansien maiden kanssa lentoliikenteen alalla, Saksan hallitus katsoo edellä mainittujen lausuntojen 1/94 ja 2/92 perusteella, että tämä toimivalta ei ole yksinomaista vaan kilpailevaa. Sen mukaan tämä merkitsee, että niin kauan kuin ja siltä osin kuin yhteisö ei ole täysin käyttänyt omaa ulkoista toimivaltaansa, jäsenvaltiot säilyttävät oman ulkoisen toimivaltansa yhteisön toimivallan sitä rajoittamatta, ja toisin kuin niin sanotun jaetun toimivallan ollessa kyseessä, ne voivat toimia

olematta yhteistyössä yhteisön kanssa. EY:n perustamissopimuksen 109, 130 r ja 130 y artiklasta annetusta julistuksesta nro 10, joka on liitetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan, seuraa, että jäsenvaltioiden kilpaileva toimivalta voi säilyä edellä mainitusta ERTA-tapauksesta aiheutuvan yhteisön toimivallan rinnalla.

99 Tarkasteltuaan perusteellisesti asetuksia, joihin komissio viittaa, Saksan hallitus katsoo, että niiden soveltamisala rajoittuu yhteisön sisälle. Ne koskevat siis vain yhteisön sisäistä lentoliikennettä eivätkä yhteisön kansalaisten kohtelua kolmansissa maissa tai kolmansien maiden kansalaisten kohtelua yhteisössä. Näin ollen alat, joita koskevat ne yhteisön säännökset, joiden rikkomiseen vedotaan, ja alat, joita koskevat riidanalaiset kahdenväliset sitoumukset, ovat Saksan hallituksen mukaan perustavalla tavalla erilaisia.

100 Saksan hallitus väittää lisäksi, että yhteisön ulkoista toimivaltaa, joka seuraa edellä mainitun ERTA-tapauksen periaatteiden soveltamisesta, ohjaa suhteellisuusperiaate: se on rajoitettu kansainvälisellä tasolla siihen yhteisön toimintaan, joka on tarpeellista yhteisön sisäisen tavoitteen toteuttamiseksi. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa yhteisöllä on käytettävissään keinoja, jotka ovat vähemmän radikaaleja kuin kyseisen jäsenvaltioiden toimivallan siirtäminen yhteisölle ja jotka mahdollistavat edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitetun "vaikuttamisen" poissulkemisen yhtä tehokkaasti kuin tämä siirtäminen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

101 On muistettava, kuten tämän tuomion 80 ja 81 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.

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

103 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.

104 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.

105 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.

106 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.

107 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.

108 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).

109 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).

110 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).

111 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.

112 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).

113 Juuri näiden seikkojen valossa on arvioitava, voivatko Saksan liittotasavallan tekemät kansainväliset sitoumukset vaikuttaa niihin yhteisiin sääntöihin, joihin komissio vetoaa tämän kanteen yhteydessä.

114 On kiistatonta, että riidanalaiset sitoumukset sisältävät viidennen vapauden oikeuksien vaihdon, jonka nojalla Yhdysvaltojen nimeämällä lentoyhtiöllä on oikeus kuljettaa matkustajia Saksan liittotasavallan 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 asetukseen N:o 2407/92 ja asetukseen 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.

115 Tämä väite on hylättävä.

116 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 kohdan 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 osake-enemmistön 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.

117 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.

118 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.

119 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.

120 Komissio väittää seuraavaksi, että riidanalaisista kansainvälisistä sitoumuksista aiheutuvat syrjintä ja kilpailun vääristyminen, kun tarkastellaan niiden yhteis-

vaikutusta muiden jäsenvaltioiden tekemien vastaavien kansainvälisten sitoumusten kanssa, vaikuttavat lentoliikenteen sisämarkkinoiden normaaliin toimintaan.

121 Kuten tämän tuomion 111 kohdassa on todettu, tämäntyyppinen tilanne ei kuitenkaan vaikuta annettuihin yhteisiin sääntöihin eikä siis voi perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa.

122 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.

123 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.

124 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.

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

126 Sitä ei ole kiistetty, että Saksan liittotasavalta on tehnyt tämäntyyppisen sitoumuksen vuoden 1996 muutospöytäkirjalla. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on siis loukannut asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdasta aiheutuvaa yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

127 Tätä toteamusta ei horjuta se, että vuoden 1996 muutospöytäkirjan asiaa koskevassa lausekkeessa asetetaan niiden lentoliikennekuljetusten osalta, joihin sovelletaan asetusta N:o 2409/92, velvollisuus noudattaa tätä asetusta sekä myöhempiä asetuksia, jotka eivät ole tätä rajoittavampia. Niin kannatettava kuin tämä Saksan liittotasavallan 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.

128 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.

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

130 On kiistatonta, että vuoden 1996 muutospöytäkirjalla, joka tehtiin Saksan liittotasavallan ja Yhdysvaltojen välillä, vuoden 1955 sopimuksen liitteeseen lisättiin III osa, joka koski TPJ:iin liittyviä periaatteita, mukaan lukien Saksan liittotasavallan alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin sovellettavat periaatteet. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on loukannut asetuksesta N:o 2299/89 aiheutuvaa yhteisön yksinomaista toimivaltaa.

131 Näiden sitoumusten sisältö ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 2299/89 kanssa, kuten Saksan hallituskin on todennut, minkä lisäksi vuoden 1996 muutospöytäkirjan tekemistä edeltäneiden neuvottelujen kuluessa laaditussa neuvottelumuistiossa todetaan, että TPJ:iä koskevaa osaa ei voida soveltaa, ellei se ole yhdenmukainen Euroopan unionin tältä osin laatimien käyttäytymissääntöjen kanssa, mutta kumpikaan näistä seikoista ei aseta kyseenalaiseksi edellisessä kohdassa tehtyä toteamusta. Saksan liittotasavallan jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti seuraa itse siitä seikasta, että se teki edellisessä kohdassa mainitut kansainväliset sitoumukset TPJ:ien alalla.

132 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.

133 Komissio ei ole kuitenkaan yksilöinyt niitä Saksan liittotasavallan tekemiä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka voisivat vaikuttaa asetukseen N:o 95/93.

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

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

136 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).

137 Edellä esitetyistä seikoista johtuu, että Saksan liittotasavalta 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 veloittamia kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä sekä Saksan liittotasavallan alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä.

Perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomisesta johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Asianosaisten lausumat

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

139 Toisin kuin Saksan hallitus väittää, yllä mainittu lauseke ei komission mukaan ole perusteltu EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 46 artikla) nojalla, koska Saksan liittotasavallan taloudelliset intressit eivät ole merkityksellisiä tämän määräyksen soveltamisen kannalta.

140 Saksan hallitus katsoo, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa sijoittautumisvapautta ei sovelleta asiallisesti eikä alueellisesti.

141 Sen mukaan ensiksikään sijoittautumisvapautta ei sovelleta asiallisesti. Komission väitteen mukaan kahdenvälisesti sovittujen liikenneoikeuksien rajoissa muiden jäsenvaltioiden yhtiöt eivät voi tarjota lentoliikennepalveluja samojen periaatteiden mukaan kuin saksalaiset yhtiöt. Tällainen palvelujen tarjoaminen kuuluu kuitenkin Saksan hallituksen mukaan perustamissopimuksen kolmannen osan liikennettä koskevan IV osaston määräysten alaan, joita puolestaan ei kuitenkaan sovelleta lentoliikenteen alalla perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan mukaan.

142 Toiseksi Saksan hallitus katsoo, että sijoittautumisvapautta ei sovelleta alueellisesti, kun otetaan huomioon, että komission väite koskee sellaista taloudellista toimintaa eli lentojen järjestämistä, joka kuuluu yhteisön ja kolmannen maan välisiin suhteisiin. Sijoittautumisvapaus rajoittuu rajat ylittäviin toimintoihin yhteisön sisällä. Riidanalaiset sitoumukset eivät koske tällaista toimintaa. Sitä vastoin näissä sitoumuksissa sovittujen etuuksien myöntäminen riippuu Yhdysvaltojen myötävaikutuksesta.

143 Saksan hallitus katsoo, että vaikka lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevaa lauseketta olisi pidettävä perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisena, se on kuitenkin perustamissopimuksen 56 artiklan 1 kohdan perusteella perusteltu yleistä järjestystä koskevista syistä. Saksan liittotasavallan yleinen etu edellyttää konkreettisesti sen mahdollisuuden säilyttämistä, että voidaan vastustaa Yhdysvaltojen tekemää sellaisten lentoyhtiöiden nimeämistä, joiden osake-enemmistö tai valvonta on muilla kolmansilla mailla, niin kauan kuin Yhdysvallat ei omasta puolestaan ole valmis luopumaan riidanalaisesta edellytyksestä ainakin niiden yhtiöiden osalta, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kuin Saksan liittotasavallan omistuksessa tai valvonnassa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

144 Siltä osin kuin kysymys on perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisesta käsiteltävänä olevassa tapauksessa on huomattava, että tätä määräystä, jonka rikkomisesta Saksan liittotasavaltaa arvostellaan, sovelletaan lentoliikenteen alalla.

145 Vaikka EY:n perustamissopimuksen 61 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 51 artikla) suljetaankin pois se, että perustamissopimuksen palvelujen tar-

joamisen 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.

146 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.

147 Siltä osin kuin kysymys on siitä, onko Saksan liittotasavalta 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.

148 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.

149 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).

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

151 Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö tämä lauseke voisi vaikuttaa niihin Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka ovat joko jonkin muun jäsenvaltion kuin Saksan liittotasavallan tai tällaisen jäsenvaltion kansalaisten olennaisesti omistamia tai tehokkaasti valvomia (jäljempänä yhteisön lentoyhtiöt).

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

153 Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön lentoyhtiöt voidaan aina jättää osattomiksi Saksan liittotasavallan ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen eduista, kun nämä edut sitä vastoin saavat saksalaiset lentoyhtiöt. Yhteisön lentoyhtiöt

kärsivät tämän vuoksi syrjinnästä, joka estää niitä saamasta kansallista kohtelua siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet, eli Saksan liittotasavallassa.

154 Toisin kuin Saksan liittotasavalta 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.

155 Edelleen vähemmistöosakkaita koskeva lauseke (ks. tämän tuomion 30 kohta), joka koskee muiden jäsenvaltioiden nimeämiä lentoyhtiöitä, joissa on saksalainen osakkuus, ei voi horjuttaa tämän tuomion 151 kohdassa tehtyä toteamusta.

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

157 Siltä osin kuin on kysymys Saksan hallituksen väitteistä, joilla se pyrkii perustelemaan tätä lauseketta, on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mahdollisuus vedota perustamissopimuksen 56 artiklassa mainittuun yleiseen järjestykseen edellyttää sitä, että on tarpeen pysyttää syrjivä toimenpide, jotta voidaan torjua todellinen ja riittävän vakava uhka, joka kohdistuu yhteiskunnan perustavanlaatuiseen intressiin (ks. vastaavasti asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977, Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 35 kohta; asia C-114/97, komissio v. Espanja, tuomio 29.10.1998, Kok. 1998, s. I-6717, 46 kohta ja asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999, Kok. 1999, s. I-11, 21 kohta). Tästä seuraa, että tämän uhan, jonka lisäksi on oltava ajankohtainen, ja sen torjumiseksi toteutetun syrjivän toimenpiteen välillä on oltava välitön yhteys (ks. vastaavasti asia 352/85, Bond van Adverteerders ym., tuomio 26.4.1988, Kok. 1985, s. 2085, Kok. Ep. IX, s. 455, 36 kohta ja em. asia Calfa, tuomion 25 kohta).

158 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on todettava, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevan lausekkeen mukainen mahdollisuus evätä toimiluvat tai tekniset luvat, joita edellytetään toisen sopimuspuolen nimeämältä lentoyhtiöltä, ei koske pelkästään sitä tilannetta, että tämä yhtiö edustaa uhkaa sen sopimuspuolen yleiselle järjestykselle, joka myöntää nämä luvat.

159 Tällaisen Saksan liittotasavallan yleiselle järjestykselle aiheutuvan hypoteettisen uhan, jota voisi edustaa se, että Yhdysvallat nimeää lentoyhtiön, ja toisaalta yhteisön lentoyhtiöiden yleisen syrjinnän välillä ei missään tapauksessa ole välitöntä yhteyttä.

160 Tästä seuraa, että Saksan liittotasavallan perustamissopimuksen 56 artiklaan pohjautuva perustelu on hylättävä.

161 Näin ollen perustamissopimuksen 52 artiklaan perustuva Saksan liittotasavaltaan kohdistuva arvostelu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä on perusteltu.

162 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 ja 52 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt Yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

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

— jotka koskevat Saksan liittotasavallan alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä

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

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Saksan liittotasavalta 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 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 Amerikan yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

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

— jotka koskevat Saksan liittotasavallan alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä

— joissa tunnustetaan Amerikan yhdysvalloille oikeus peruuttaa liikenneoikeudet, keskeyttää niiden soveltaminen tai rajoittaa niitä tapauksissa, joissa Saksan liittotasavallan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Saksan liittotasavallan tai Saksan kansalaisten omistuksessa.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Saksan liittotasavalta 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

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti