opgenomen, en zijn derhalve, behoudens in geval van misbruik van bevoegdheid, evenals die bepalingen van algemene aard. De in genoemd artikel geregelde opschorting van de toepassing van de verordening, die zelf van algemene strekking is, treft tevens alle luchtvaartmaatschappijen die een luchtdienst wensen uit te voeren tussen een andere communautaire luchthaven en de luchthaven van Gibraltar, en meer in het algemeen alle gebruikers van deze luchthaven. En afgezien van de omstandigheid dat er nog meer luchthavens zijn waarop de regeling van de verordening tijdelijk niet van toepassing is, is die opschorting enkel een uitvloeisel van een met een geschil tussen twee Lid-Staten verband houdend objectief beletsel voor de onmiddellijke toepassing van de verordening op de luchthaven van Gibraltar.

BESCHIKKING VAN HET HOF
12 juli 1993 *

In zaak C-397/92,

Regering van Gibraltar en Gibraltar Development Corporation, vertegenwoordigd door I. S. Forrester, QC, van de Schotse balie, R. O. Plender, QC, van de balie van Engeland en Wales, en A. R. M. Belle, Solicitor, Schotland, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Loesch, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

verzoeksters,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Sacchetini, directeur bij zijn juridische dienst, en J. Carbery, juridisch adviseur bij dezelfde dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal juridische en institutionele communautaire coördinatie, en R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, hoofd van de juridische dienst voor procedures voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door D. Wyatt, QC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij N. Annecchino, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniënten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van artikel 1, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB 1992, L 240, blz. 8),

geeft

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg en J. L. Murray, kamerpresidenten, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco, P. J. G. Kapteyn en D. A. O. Edward, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: J.-G. Giraud

de advocaat-generaal gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 november 1992, hebben de regering van Gibraltar en de Gibraltar Development Corporation krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van artikel 1, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB 1992, L 240, blz. 8).

2 Verordening nr. 2408/92 heeft betrekking op de toegang voor geregelde en niet-geregelde luchtdiensten tot routes in de Gemeenschap. De verordening beoogt een verdere vrijmaking met het oog op de totstandbrenging van de interne markt voor luchtverkeer, door alle vraagstukken inzake toegang tot de markt te regelen.

3 De verordening vervangt gedeeltelijk verordening (EEG) nr. 2343/90 van de Raad van 24 juli 1990 betreffende de toegang van luchtvaartmaatschappijen tot geregelde intracommunautaire luchtdiensten en de verdeling van de passagierscapaciteit tussen luchtvaartmaatschappijen op geregelde luchtdiensten tussen Lid-Staten (PB 1990, L 217, blz. 8), en verordening (EEG) nr. 294/91 van de Raad van 4 februari 1991 inzake het onderhouden van luchtvrachtdiensten tussen Lid-Staten (PB 1991, L 36, blz. 1).

4 Evenals deze laatste verordeningen bevat verordening nr. 2408/92 een bepaling die de toepassing van de verordening op de luchthaven van Gibraltar opschort totdat de tussen de regering van het Koninkrijk Spanje en de regering van het Verenigd Koninkrijk overeengekomen samenwerkingsregelingen van toepassing worden.

5 Deze bepaling van artikel 1, lid 3, van de verordening, die het voorwerp is van het onderhavige beroep, luidt als volgt:

„De toepassing van deze verordening op de luchthaven van Gibraltar wordt opgeschort totdat de regelingen van de gezamenlijke verklaring van de ministers van Buitenlandse zaken van het Koninkrijk Spanje en van het Verenigd Koninkrijk van 2 december 1987 van toepassing worden. De regeringen van het Koninkrijk Spanje en van het Verenigd Koninkrijk zullen de Raad van die datum in kennis stellen."

6 De gezamenlijke verklaring van de ministers van Buitenlandse zaken van het Koninkrijk Spanje en van het Verenigd Koninkrijk van 2 december 1987 bepaalt onder meer in punt 8, dat de regelingen inzake het gezamenlijk gebruik van de luchthaven van Gibraltar zullen worden toegepast zodra de Britse autoriteiten de Spaanse autoriteiten in kennis hebben gesteld van de inwerkingtreding van de regeling die noodzakelijk is voor de uitvoering van punt 3.3 (douanecontrole en immigratiecontrole in elk van de twee terminals), en zodra de bouw van de Spaanse terminal gereed is, en in ieder geval uiterlijk één jaar te rekenen van bovenbedoelde dag van kennisgeving.

7 De Raad heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid tegen het beroep opgeworpen in de zin van artikel 91, lid 1, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, en het Hof verzocht uitspraak te doen op deze exceptie zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan.

8 Overeenkomstig artikel 93, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering heeft de president van het Hof het Koninkrijk Spanje (beschikking van 9 februari 1993), het Verenigd Koninkrijk (beschikking van 22 maart 1993) en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (beschikking van 29 april 1993) toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerder.

9 Tot staving van de exceptie van niet-ontvankelijkheid betwist de Raad in de eerste plaats de procesbevoegdheid van de regering van Gibraltar, stellende dat naar Brits recht het instellen van het beroep tot de bevoegdheid van de gouverneur behoort. In de tweede plaats meent de Raad, dat de beide verzoeksters, dus zowel de regering van Gibraltar als de Gibraltar Development Corporation, door de bestreden bepaling niet rechtstreeks en individueel worden geraakt.

10 Ingevolge artikel 92, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof in iedere stand van het geding ambtshalve middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn, in behandeling nemen en overeenkomstig artikel 91, leden 3 en 4, van dat Reglement zonder mondelinge behandeling uitspraak doen. Aangezien het dossier in casu alle daarvoor noodzakelijke gegevens bevat, heeft het Hof besloten over de ontvankelijkheid van het beroep te beslissen nog voordat de in de onderhavige procedure bepaalde termijnen zijn verstreken.

11 Artikel 173 EEG-Verdrag bepaalt:

„Het Hof van Justitie gaat de wettigheid na van de handelingen van de Raad en van de Commissie, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft. Te dien einde is het bevoegd uitspraak te doen inzake elk door een Lid-Staat, de Raad of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van dit Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.

Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder dezelfde voorwaarden beroep instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een ander persoon, hem rechtstreeks en individueel raken (...)"

12 Aangezien de regering van Gibraltar en de Gibraltar Development Corporation niet behoren noch stellen te behoren tot de in de eerste alinea van artikel 173 bedoelde verzoekers, moet de ontvankelijkheid van hun beroep uitsluitend worden getoetst aan het bepaalde in de tweede alinea van dat artikel.

13 Allereerst zij eraan herinnerd, dat het Hof in zijn arrest van 14 december 1962 (gevoegde zaken 16/62 en 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a., Jurispr. 1962, blz. 945) heeft gepreciseerd, dat het woord „beschikking" in artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag de technische betekenis heeft die daaraan wordt toegekend door artikel 189 van het Verdrag, en dat het criterium voor het onderscheid tussen de begrippen „handeling met een verordenend karakter" en „beschikking" in de zin van laatstgenoemd artikel moet worden gezocht in de al dan niet algemene strekking van de betrokken handeling.

14 Voorts blijkt uit de vaste rechtspraak van het Hof, dat aan de algemene strekking en derhalve het verordenend karakter van een handeling niet afdoet, dat het aantal of zelfs de identiteit der rechtssubjecten waarop zij op een bepaald moment van toepassing is, min of meer nauwkeurig kan worden vastgesteld, zolang maar vaststaat dat die toepassing geschiedt uit hoofde van een in de handeling omschreven objectieve situatie — feitelijk of rechtens — en in verband met het doel van de handeling (arresten van 11 juli 1968, zaak 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt, Jurispr. 1968, blz. 595; 16 april 1970, zaak 64/69, Compagnie française commerciale et financière, Jurispr. 1970, blz. 221, r. o. 11; 30 september 1982, zaak 242/81, Roquette Frères, Jurispr. 1982, blz. 3213, r. o. 7; 26 april 1988, gevoegde zaken 97/86, 193/86, 99/86 en 215/86, Astéris, Jurispr. 1988, blz. 2181, r. o. 13; beschikking van 13 juli 1988, zaak 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale, Jurispr. 1988, blz. 4121, r. o. 29; arrest van 24 november 1992, gevoegde zaken C-15/91 en C-108/91, Buckl, Jurispr. 1992, blz. I-6061, r. o. 25).

15 Ten slotte heeft het Hof reeds erkend, dat de in een tekst vermelde beperkingen of afwijkingen van tijdelijke aard (arresten Zuckerfabrik Watenstedt en Compagnie française commerciale et financière, beide reeds aangehaald, r. o. 12-15) of van territoriale aard (arrest van 18 januari 1979, gevoegde zaken 103/78-109/78, Usines

de Beauport, Jurispr. 1979, blz. 17, r. o. 15-19) een integrerend deel uitmaken van de bepalingen waarin zij zijn opgenomen, en derhalve, behoudens in geval van misbruik van bevoegdheid, evenals deze bepalingen van algemene aard zijn.

16 In deze zaak wordt, voor zover het niet gaat om de bepalingen van artikel 1, lid 3, de algemene strekking van verordening nr. 2408/92 niet betwist. Deze verordening betreft immers alle communautaire luchtvrachtmaatschappijen, voor wie in deze verordening nieuwe regels voor de toegang tot de markt en met name het uitoefenen van vervoerrechten zijn vastgelegd.

17 Door de bestreden bepaling wordt de toepassing van deze nieuwe regels voor de luchtdiensten van en naar Gibraltar opgeschort totdat de regelingen vervat in de gezamenlijke verklaring van de ministers van Buitenlandse zaken van het Koninkrijk Spanje en van het Verenigd Koninkrijk van 2 december 1987, in werking zijn getreden. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld inzake dezelfde bepaling van richtlijn 89/463/EEG van de Raad van 18 juli 1989 tot wijziging van richtlijn 83/416/EEG betreffende de toelating van geregelde interregionale luchtdiensten voor het vervoer van reizigers, post en goederen tussen Lid-Staten (PB 1989, L 226, blz. 14), geldt die opschortingsmaatregel tevens voor alle luchtvaartmaatschappijen die een luchtdienst wensen uit te voeren tussen een andere communautaire luchthaven en de luchthaven van Gibraltar, en meer in het algemeen voor alle gebruikers van deze luchthaven. De bepaling is derhalve van toepassing op objectief omschreven situaties (arrest van 29 juni 1993, zaak C-298/89, regering van Gibraltar, Jurispr. 1993, blz. I-3605, r. o. 20).

18 Voorts dient te worden opgemerkt, dat de luchthaven van Gibraltar niet de enige is waarop deze verordening tijdelijk niet van toepassing is. Andere luchthavens (die op de Griekse eilanden en op de Atlantische eilanden die de autonome regio der Azoren vormen) zijn wegens de ontwikkeling van het luchtverkeersstelsel op deze eilanden tijdelijk vrijgesteld van de toepassing van de verordening krachtens artikel 1, lid 4.

19 De in geding zijnde verordening rechtvaardigt de opschorting van haar toepassing op de luchthaven van Gibraltar door te verwijzen naar de overeenkomst die in de gezamenlijke verklaring van de ministers van Buitenlandse zaken van het Koninkrijk Spanje en van het Verenigd Koninkrijk van 2 december 1987 is vervat. Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt in het arrest regering van Gibraltar (reeds aangehaald, r. o. 22), wordt met deze verwijzing een objectief beletsel vastgesteld voor de toepassing van de verordening, gelet op de doelstellingen hiervan. In verband met het door verzoeksters uitvoerig beschreven geschil tussen het Koninkrijk Spanje en het Verenigd Koninkrijk over de soevereiniteit over het grondgebied waarop de luchthaven van Gibraltar is gelegen, en gelet op de operationele problemen die dit geschil met zich meebrengt, is de ontwikkeling van luchtdiensten tussen deze luchthaven en de andere luchthavens in de Gemeenschap immers afhankelijk van het van toepassing worden van de tussen de twee Lid-Staten overeengekomen samenwerkingsregelingen.

20 Onder deze omstandigheden kan artikel 1, lid 3, van verordening nr. 2408/92 niet worden beschouwd als een beschikking in de zin van artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag, maar deelt het in het algemene karakter van de verordening.

21 Het beroep is mitsdien niet-ontvankelijk en dient bijgevolg te worden verworpen, zonder dat behoeft te worden ingegaan op de andere middelen die tot staving van de exceptie van niet-ontvankelijkheid zijn voorgedragen.

Kosten

22 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de regering van Gibraltar en de Gibraltar Development Corporation in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zullen het Koninkrijk Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, interveniënten, hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE

beschikt:

1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.

2) Verzoeksters worden in de kosten verwezen.

3) Het Koninkrijk Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, interveniënten, zullen hun eigen kosten dragen.

Luxemburg, 12 juli 1993.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due