πόσπαστο τμήμα των συνολικών διατάξεων οι οποίες τις περιλαμβάνουν και μετέχουν, με εξαίρεση την κατάχρηση εξουσίας, της κανονιστικής φύσεως των διατάξεων αυτών. Η προβλεπόμενη από το εν λόγω άρθρο αναστολή εφαρμογής του κανονισμού, που και ο ίδιος είναι γενικής ισχύος, θίγει εξίσου όλους τους αερομεταφορείς που σκοπεύουν να εκμεταλλευθούν μια αερογραμμή μεταξύ ενός αερολιμένα της Κοινότητας και του αερολιμένα του Γιβραλτάρ, γενικότερα, όλους τους χρήστες του αερολιμένα αυτού. Εξάλλου, με την εν λόγω αναστολή, καθώς αυτή δεν αποτελεί τη μόνη προσωρινή παρέκκλιση που έχει επιβληθεί όσον αφορά έναν αερολιμένα στο καθεστώς του κανονισμού, απλώς λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες της υπάρξεως ενός αντικειμενικού εμποδίου, το οποίο έχει σχέση με διαφορά μεταξύ δύο κρατών μελών, στην άμεση εφαρμογή του κανονισμού στον αερολιμένα του Γιβραλτάρ.

ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 12ης Ιουλίου 1993 *

Στην υπόθεση C-397/92,

Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ και Gibraltar Development Corporation, εκπροσωπούμενες από τους Ian S. Forrester, QC, του Δικηγορικού Συλλόγου Σκωτίας, Richard O. Plender, QC, του Δικηγορικού Συλλόγου Αγγλίας και Ουαλίας, καθώς και R. M. Belle, solicitor, Σκωτία, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Marc Loesch, 11, rue Goethe,

προσφεύγουσες,

κατά

Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενου από τους Antonio Sacchetini, Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας, και John Carbery, νομικό σύμβουλο στην ίδια υπηρεσία, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Bruno Eynard, Διευθυντή Νομικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

καθού,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

υποστηριζόμενου από

το Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τον Alberto Navarro González, Γενικό Διευθυντή Νομικού και Θεσμικού Κοινοτικού Συντονισμού και την Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, προϊσταμένη της Νομικής Υπηρεσίας επιφορτισμένης με τις ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποθέσεις, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Ισπανική Πρεσβεία, 4-6, boulevard E. Servais,

το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενο από τον John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, επικουρούμενο από τον Derrick Wyatt, QC, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία του Ηνωμένου Βασιλείου, 14, boulevard Roosevelt,

την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Thomas van Rijn, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Nicola Annecchino, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

παρεμβαίνοντες,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 8),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, K. N. Κακούρη, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg και J. L. Murray, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco, P. J. G. Kapteyn και D. A. O. Edward, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: J.-G. Giraud

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα,

εκδίδει την ακόλουθη

Διάταξη

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Νοεμβρίου 1992, η Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ και η Gibraltar Development Corporation ζήτησαν, δυνάμει του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, την ακύρωση του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 8).

2 Ο κανονισμός 2408/92 έχει ως αντικείμενο την πρόσβαση σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια για τις τακτικές και μη τακτικές αεροπορικές γραμμές. Σκοπός του είναι να συνεχιστεί η αρξαμένη ελευθέρωση με προοπτική την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των αερομεταφορών, και τούτο διά της ρυθμίσεως όλων των σχετικών με την πρόσβαση στην αγορά αυτή ζητημάτων.

3 Ο κανονισμός αυτός αντικατέστησε μερικώς τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2343/90 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1990, για την πρόσβαση των αερομεταφορέων σε δρομολόγια τακτικών ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών για την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας επιβατών μεταξύ αερομεταφορέων στις τακτικές αεροπορικές γραμμές μεταξύ κρατών μελών (ΕΕ L 217, σ. 8) καθώς και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 294/91 του Συμβουλίου, της 4ης Φεβρουαρίου 1991, για τη λειτουργία των αεροπορικών μεταφορών φορτίου μεταξύ κρατών μελών (ΕΕ L 31, σ. 1).

4 Όπως και οι ανωτέρω κανονισμοί, ο κανονισμός 2408/92 περιλαμβάνει διάταξη με την οποία αναστέλλεται η εφαρμογή του όσον αφορά το αεροδρόμιο του Γιβραλτάρ μέχρι την ημερομηνία που θα τεθεί σε εφαρμογή το σύστημα συνεργασίας που έχει συμφωνηθεί μεταξύ των κυβερνήσεων του Βασιλείου της Ισπανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

5 Η διάταξη αυτή του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού, η οποία αποτελεί το αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής, έχει ως εξής:

«Η εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κανονισμού στον αερολιμένα του Γιβραλτάρ αναστέλλεται μέχρις ότου τεθούν σε εφαρμογή οι ρυθμίσεις που περιέχονται στην κοινή δήλωση των Υπουργών Εξωτερικών του Βασιλείου της Ισπανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου της 2ας Δεκεμβρίου 1987. Το Βασίλειο της Ισπανίας και το Ηνωμένο Βασίλειο πρόκειται να ενημερώσουν το Συμβούλιο σχετικά με την ημερομηνία για τη θέση σε εφαρμογή αυτών των ρυθμίσεων.»

6 Η κοινή δήλωση των Υπουργών Εξωτερικών του Βασιλείου της Ισπανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, της 2ας Δεκεμβρίου 1987, προβλέπει, κυρίως στο σημείο της 8, ότι το καθεστώς της από κοινού χρησιμοποιήσεως του αερολιμένα του Γιβραλτάρ θα αρχίσει να ισχύει ευθύς ως οι βρετανικές αρχές γνωστοποιήσουν στις αντίστοιχες ισπανικές τη θέση σε ισχύ της νομοθεσίας που είναι αναγκαία για την υλοποίηση του σημείου 3.3 (τελωνειακός έλεγχος και έλεγχος εισόδου των αλλοδαπών εργαζομένων σε κάθε τερματικό σταθμό) και ότι η κατασκευή του ισπανικού τερματικού σταθμού θα έχει περατωθεί, εν πάση περιπτώσει, το αργότερο ένα έτος ύστερα από την προμνημονευθείσα γνωστοποίηση.

7 Προς αντίκρουση της προσφυγής αυτής, το Συμβούλιο προέτεινε ένσταση απαραδέκτου σύμφωνα με το άρθρο 91, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου και ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της ενστάσεως αυτής χωρίς να προχωρήσει στην εξέταση της ουσίας.

8 Σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφοι 1 και 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου επέτρεψε την παρέμβαση, υπέρ του καθού, του Βασιλείου της Ισπανίας (διάταξη της 9ης Φεβρουαρίου 1993), του Ηνωμένου Βασιλείου (διάταξη της 22ας Μαρτίου 1993) καθώς και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (διάταξη της 29ης Απριλίου 1993).

Ιρος στήριξη της προταθείσας ενστάσεώς του απαραδέκτου, το Συμβούλιο αμφισβητεί, καταρχάς, τη νομιμοποίηση της Κυβερνήσεως του Γιβραλτάρ προς άσκηση προσφυγής, ισχυριζόμενο ότι, σύμφωνα με το βρετανικό δίκαιο, η άσκηση της υπό κρίση προσφυγής εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Κυβερνήτη. Στη συνέχεια, φρονεί ότι η προσβαλλομένη απόφαση δεν αφορά ούτε άμεσα ούτε ατομικά τις δύο προσφεύγουσες, ήτοι την Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ και την Gibraltar Development Corporation.

10 Δυνάμει του άρθρου 92, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο μπορεί οποτεδήποτε να εξετάζει αυτεπαγγέλτως το απαράδεκτο για λόγους δημοσίας τάξεως και να αποφαίνεται, σύμφωνα με το άρθρο 91, παράγραφοι 3 και 4, του ίδιου κανονισμού, χωρίς να προχωρεί στην προφορική διαδικασία. Εν προκειμένω, δοθέντος ότι η δικογραφία περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που του επιτρέπουν να εκδώσει απόφαση, το Δικαστήριο αποφάσισε να αποφανθεί επί του παραδεκτού του δικογράφου της προσφυγής με διάταξη χωρίς καν να αναμείνει την εκπνοή των τασσομένων όσον αφορά την παρούσα διαδικασία προθεσμιών.

11 Σύμφωνα με το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ:

«Το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, εκτός των συστάσεων και γνωμών. Για τον σκοπό αυτόν είναι αρμόδιο να αποφαίνεται επί προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή λόγω αναρμοδιότητος, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως της παρούσης Συνθήκης ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της λόγω καταχρήσεως εξουσίας.

Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται με τις ίδιες προϋποθέσεις να ασκήσει προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό, καθώς και κατ' αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σ' άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά (...)»

12 Δοθέντος ότι η Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ και η Gibraltar Development Corporation ούτε περιλαμβάνονται ούτε, άλλωστε, ισχυρίζονται ότι περιλαμβάνονται μεταξύ των προσφευγόντων που προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 173, το παραδεκτό της προσφυγής τους πρέπει να εκτιμηθεί αποκλειστικά σε σχέση προς τις διατάξεις του δευτέρου εδαφίου του άρθρου αυτού.

13 Πρέπει πρώτ' απ' όλα να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο έχει διασαφηνίσει, ήδη με την απόφασή του της 14ης Δεκεμβρίου 1962, 16/62 και 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 839), ότι ο όρος «απόφαση», που χρησιμοποιεί το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, έχει την τεχνική έννοια που προκύπτει από το άρθρο 189 της ίδιας Συνθήκης και ότι το κριτήριο της διακρίσεως μεταξύ μιας πράξεως κανονιστικού χαρακτήρα και μιας αποφάσεως κατά την έννοια του τελευταίου αυτού άρθρου πρέπει να αναζητείται στη γενική ή όχι ισχύ της εν λόγω πράξεως.

14 Εξάλλου, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η γενική ισχύς και, ως εκ τούτου, η κανονιστική φύση μιας πράξεως δεν θίγεται από τη δυνατότητα προσδιορισμού του αριθμού ή ακόμη και της ταυτότητας των υποκειμένων δικαίου στα οποία εφαρμόζεται σε μια δεδομένη στιγμή, εφόσον είναι βέβαιον ότι η εφαρμογή αυτή χωρεί δυνάμει μιας αντικειμενικής νομικής ή πραγματικής καταστάσεως που ορίζεται με την πράξη σε σχέση με τους σκοπούς της τελευταίας (αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1968, 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 791· της 16ης Απριλίου 1970, 64/69, Compagnie française commerciale et financière κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 301, σκέψη 11· της 30ής Σεπτεμβρίου 1982, 242/81, Roquette Frères κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1982, σ. 3213, σκέψη 7· της 26ης Απριλίου 1988, 97/86, 193/86, 99/86 και 215/86, Αστερίς κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 2181, σκέψη 13· διάταξη της 13ης Ιουλίου 1988, 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 4121, σκέψη 29· απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1992, C-15/91 και C-108/91, Buckl κατά Επιτροπή, Συλλογή 1992, σ. I-6061, σκέψη 25).

15 Τέλος, το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει ότι περιορισμοί ή παρεκκλίσεις προσωρινής φύσεως (οι προαναφερθείσες αποφάσεις Zuckerfabrik Watenstedt κατά Συμβουλίου και Compagnie française commerciale et financière κατά Επιτροπής, σκέψεις 12 έως 15) ή εδαφικής ισχύος (απόφαση της 18ης Ιανουαρίου

1979, 103/78 έως 109/78, Société des usines de Beauport κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 13, σκέψεις 15 έως 19) που περιλαμβάνει ένα κείμενο αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των συνολικών διατάξεων οι οποίες τις περιλαμβάνουν και μετέχουν, με εξαίρεση την κατάχρηση εξουσίας, της κανονιστικής φύσεως των διατάξεων αυτών.

16 Εν προκειμένω, η γενική ισχύς του κανονισμού 2408/92 δεν αμφισβητείται όσον αφορά τις λοιπές, εκτός του άρθρου 1, παράγραφος 3, διατάξεις του. Πράγματι, ο κανονισμός αυτός αφορά όλους τους κοινοτικούς αερομεταφορείς, ως προς τους οποίους καθορίζει τους νέους κανόνες προσβάσεως στην αγορά και κυρίως την άσκηση των δικαιωμάτων μεταφοράς.

17 Η προσβαλλομένη διάταξη αναστέλλει την εφαρμογή των νέων αυτών κανόνων όσον αφορά τις γραμμές με προορισμό ή προέλευση το Γιβραλτάρ μέχρι την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ των μέτρων που προβλέπονται από την κοινή δήλωση των Υπουργών Εξωτερικών του Βασιλείου της Ισπανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου της 2ας Δεκεμβρίου 1987. Όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο όσον αφορά την ίδια διάταξη που περιέχεται στην οδηγία 89/463/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 1989, για την τροποποίηση της οδηγίας 83/416/ΕΟΚ σχετικά με την έγκριση τακτικών διαπεριφερειακών υπηρεσιών για τη μεταφορά επιβατών, ταχυδρομείου και εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών (ΕΕ L 226, σ. 14), αυτό το μέτρο αναστολής θίγει επίσης όλους τους αερομεταφορείς που σκοπεύουν να εκμεταλλευθούν μια αερογραμμή μεταξύ ενός άλλου αερολιμένα της Κοινότητας και του αερολιμένα του Γιβραλτάρ και, γενικότερα, όλους τους χρήστες του αερολιμένα αυτού. Επομένως, το μέτρο αυτό εφαρμόζεται επί αντικειμενικώς προσδιοριζομένων καταστάσεων (απόφαση της 29ης Ιουνίου 1993, C-298/89, Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1993, σ. I-3605, σκέψη 20).

18 Πρέπει εξάλλου να παρατηρηθεί ότι ο αερολιμένας του Γιβραλτάρ δεν είναι ο μόνος που έχει προσωρινώς αποκλεισθεί από το πεδίο εδαφικής εφαρμογής του κανονισμού. Και άλλα αεροδρόμια (όπως αυτά των ελληνικών νησιών καθώς και των νησιών του Ατλαντικού που αποτελούν την αυτόνομη περιοχή των Αζορών έχουν προσωρινώς εξαιρεθεί, δυνάμει του άρθρου του 1, παράγραφος 4, από την εφαρμογή του κανονισμού αυτού, και τούτο λόγω της ανεπαρκούς αναπτύξεως του συστήματος αερομεταφοράς στα νησιά αυτά.

19 Όσον αφορά τον αερολιμένα του Γιβραλτάρ, ο επίδικος κανονισμός δικαιολογεί την αναστολή της εφαρμογής του επί του αερολιμένα αυτού παραπέμποντας στη Συμφωνία που περιλαμβάνεται στην κοινή δήλωση των Υπουργών Εξωτερικών του Βασιλείου της Ισπανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου της 2ας Δεκεμβρίου 1987. Όπως έχει ήδη επισημάνει το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφασή του Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ κατά Συμβουλίου, σκέψη 22, η παραπομπή αυτή αποτελεί τη διαπίστωση ενός αντικειμενικού εμποδίου στην εφαρμογή του κανονισμού, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών του. Πράγματι, ενόψει της διαφοράς, όπως αυτή έχει υπογραμμιστεί διά μακρών από τις ίδιες τις προσφεύγουσες, η οποία θέτει αντιμέτωπα το Βασίλειο της Ισπανίας και το Ηνωμένο Βασίλειο σχετικά με το θέμα της κυριαρχίας επί του εδάφους στο οποίο κείται ο αερολιμένας του Γιβραλτάρ και των δυσχερειών όσον αφορά την εκμετάλλευση που συνεπάγεται η διαφορά αυτή, η ανάπτυξη των αερογραμμών μεταξύ του αερολιμένα αυτού και των λοιπών αερολιμένων της Κοινότητας εξαρτάται από τη θέση σε εφαρμογή του συστήματος συνεργασίας που έχει συμφωνηθεί μεταξύ των δύο κρατών.

20 Υπό τις συνθήκες αυτές, το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 2408/92 δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης αλλά, αντιθέτως, μετέχει του γενικού χαρακτήρα του κανονισμού αυτού.

21 Κατά συνέπεια, η προσφυγή είναι απαράδεκτη και πρέπει, ως εκ τούτου, να απορριφθεί χωρίς καν να παρίσταται ανάγκη να εξετασθούν οι λοιποί ισχυρισμοί που έχουν προβληθεί προς στήριξη της ενστάσεως απαραδέκτου.

Επί των δικαστικών εξόδων

22 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ και η Gibraltar Development Corporation ηττήθησαν, πρέπει να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Βασίλειο της Ισπανίας, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Επιτροπή, που ήταν παρεμβαίνοντες, φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

διατάσσει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη.

2) Καταδικάζει τις προσφεύγουσες στα δικαστικά έξοδα.

3) Το Βασίλειο της Ισπανίας, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Επιτροπή, παρεμβαίνοντες, φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Λουξεμβούργο, 12 Ιουλίου 1993.

Ο Γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος

O. Due