DOMSTOLENS DOM
29. juni 1993 *

I sag C-298/89,

Government of Gibraltar ved Ian S. Forrester, QC, of the Scots Bar, og Richard O. Plender, QC, of the Bar of England and Wales, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Loesch og Wolter, 8, rue Zithe,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved direktør Antonio Sacchetini, Rådets Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent Jacques Delmoly, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Jörg Käser, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Javier Conde de Saro og Abogado del Estado del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia Rosario Silva de Lapuerta, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

* Processprog: engelsk.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister Derrick Wyatt, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Thomas Van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Nicola Annecchino, Kommissions Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

intervenienter,

der på retsforhandlingernes nuværende trin angår formaliteten i en sag anlagt i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, med påstand om annullation af artikel 2, stk. 2, i Rådets direktiv 89/463/EØF af 18. juli 1989 om ændring af Rådets direktiv 83/416/EØF af 25. juli 1983 om udstedelse af tilladelse til interregional ruteflyvning med passagerer, post og fragt mellem medlemsstaterne (EFT L 226, s. 14),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene C.N. Kakouris, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg og J.L. Murray samt dommerne G.F. Mancini, R. Joliet, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco, P.J.G. Kapteyn og D.A.O. Edward,

generaladvokat: C.O. Lenz
justitssekretær: J.-G. Giraud,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 6. maj 1992 er afgivet mundtlige indlæg af Rådet ved Antonio Sacchetini og juridisk konsulent John Carbery, som befuldmægtigede, af Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto José Navarro Gonzalez, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. maj 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. september 1989 har Gibraltars regering i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af artikel 2, stk. 2, i Rådets direktiv 89/463/EØF af 18. juli 1989 om ændring af direktiv 83/416/EØF om udstedelse af tilladelse til interregional ruteflyvning med passagerer, post og fragt mellem medlemsstaterne (EFT L 226, s. 14).

2 Formålet med Rådets direktiv 83/416/EØF af 25. juli 1983 (EFT L 237, s. 19) er at indføre et fællesskabsprogram for medlemsstaternes udstedelse af tilladelse til interregional ruteflyvning mellem medlemsstaterne med henblik på at fremme udviklingen af lufttrafikken inden for Fællesskabet. Direktivet angår især den procedure, der skal overholdes for udstedelse af tilladelser, grundene til eventuelt afslag samt betingelserne for godkendelse af de anvendte tariffer.

3 Direktivet blev ændret første gang ved Rådets direktiv 86/216/EØF af 26. maj 1986 (EFT L 152, s. 47) med henblik på midlertidigt at fritage lufthavnene på de Atlanterhavsøer, der udgør den autonome region Azorerne, samt lufthavnen ved Porto for gennemførelsen af direktivet på samme betingelser, som var gældende for de græske øer, der allerede var fritaget ved direktiv 83/416. Begrundelse herfor var, at lufttrafikken på Atlanterhavsøerne var utilstrækkelig, og at infrastrukturen i lufthavnen ved Porto endnu var under udvikling.

4 Direktivet blev derefter blevet ændret ved ovennævnte direktiv 89/463 af 18. juli 1989, hvorved der, på grundlag af de indvundne erfaringer, blev fastsat nye regler, som skal give luftfartsselskaberne øgede muligheder for udvikling af markederne samt direkte, og ikke blot indirekte, ruter mellem Fællesskabets forskellige regioner. Ved direktivet udvides anvendelsen af ordningen til at omfatte flyvninger udført med fly med mere end 70 pladser, og en række af grundene til afslag på tilladelse til interregional ruteflyvning, som var indeholdt i det oprindelige direktiv, ophæves. Direktiv 89/463 omfatter desuden en bestemmelse om, at anvendelsen af direktivet på Gibraltars lufthavn suspenderes, indtil en samarbejdsordning, der er fastlagt i en fælles erklæring fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges regeringer, er iværksat.

5 Denne bestemmelse, der findes i direktivets artikel 2, stk. 2, og som er genstanden for denne sag, er affattet således:

»Anvendelsen af bestemmelserne i dette direktiv på Gibraltars lufthavn suspenderes, indtil den ordning, der er fastlagt i den fælles erklæring af 2. december 1987 fra udenrigsministrene fra Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige, er blevet iværksat. Når dette sker, underretter regeringerne for Spanien og Det Forenede Kongerige samme dag Rådet herom.«

6 I den fælles erklæring af 2. december 1987 fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges udenrigsministre hedder det bl.a. i punkt 8, at ordningen for den fælles anvendelse af Gibraltars lufthavn skal gælde fra det tidspunkt, hvor de britiske myndigheder har givet de spanske myndigheder meddelelse om, at den lovgivning, der er nødvendig til gennemførelse af punkt 3.3 (om told- og immigrationskontrol i de respektive terminaler) er trådt i kraft, eller opførelsen af den spanske terminal er afsluttet, således at det sidste af disse tidspunkter er afgørende, og under alle omstændigheder ikke senere end senest et år efter at ovennævnte meddelelse er givet.

7 Rådet har påstået sagen afvist i medfør af artikel 91, stk. 1, første afsnit, i Domstolens procesreglement og har anmodet Domstolen om at tage stilling til formalitetsindsigelsen uden at indlede behandlingen af sagens realitet.

8 Domstolen har, i overensstemmelse med procesreglementets artikel 93, stk. 1 og 2, givet Kongeriget Spanien (kendelse af 15.11.1989), Det Forenede Kongerige (kendelse af 17.1.1990) og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (kendelse af 21.2.1990) tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgtes påstande.

9 Til støtte for sin afvisningspåstand har Rådet for det første anført, at Gibraltars regering ikke har søgsmålskompetence, idet en sag som den foreliggende efter britisk ret skal anlægges af Gibraltars guvernør. For det andet har Rådet anført, at et direktiv ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, der er rejst af en fysisk eller juridisk person i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2. Endelig har Rådet gjort gældende, at Gibraltars regering hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af den anfægtede bestemmelse.

10 Gibraltars regering har påstået afvisningspåstanden forkastet. Regeringen har for det første anført, at den i britisk ret er anerkendt som en juridisk person og dermed bl.a. har kompetence til at anlægge denne sag, eftersom sagen angår et »bestemt afgrænset indre anliggende« — som omhandlet i section 55 i bilag 1 til Gibraltar Constitution Order af 23. maj 1969 samt Despatch from the Foreign Secretary to the Governor of Gibraltar af samme dato — hvori turisme og lufthavnens civile terminal henregnes til de sagsforhold, der hører under Gibraltars ministre. Sagsøgeren har endvidere anført, at artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/463 udgør en særskilt beslutning i forhold til direktivet, og at den, da den har direkte virkning, er undergivet Domstolens kontrol i medfør af traktatens artikel 173, stk. 2. Endelig er Gibraltars regering umiddelbart og individuelt berørt på grund af formen for dens deltagelse i proceduren for udstedelse af tilladelse til ruteflyvning, som ansvarlig for en forbedring af levevilkårene for Gibraltars befolkning og som ejer af lufthavnsterminalen.

11 Intervenienterne har alle støttet og uddybet Rådets afvisningspåstand. Især har Det Forenede Kongerige under henvisning til Gibraltars forfatningsbestemmelser gjort gældende, at en retssag anlagt på vegne af Gibraltars regering vedrørende overholdelsen af internationale forpligtelser — selv under de for sagsøgeren fordelagtigste omstændigheder — kun kan anlægges på guvernørens foranledning. Kongeriget Spanien og Kommissionen har fremhævet, at det anfægtede direktiv ikke indeholder nogen individuel beslutning, som kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2.

12 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter vedrørende afvisningspåstanden, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

13 EØF-traktatens artikel 173 bestemmer følgende:

»Domstolen prøver lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke af henstillinger og udtalelser. I denne henseende har den kompetence til at udtale sig om klager, der af en medlemsstat, af Rådet eller af Kommissionen indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af denne traktat eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning.

Enhver fysisk eller juridisk person kan på samme grundlag indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt ...«

14 Da Gibraltars regering ikke nævnes — og heller ikke hævder at være nævnt — blandt dem, der kan anlægge sag i henhold til artikel 173, stk 1, skal spørgsmålet om, hvorvidt den af regeringen anlagte sag skal fremmes til realitetsbehandling, udelukkende afgøres efter artikel 173, stk. 2.

15 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen fra afsigelsen af dommen af 14. december 1962 (forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, org. ref.: Rec. s. 901) har antaget, at udtrykket »beslutning« i traktatens artikel 173, stk. 2, har den tekniske betydning, der fremgår af traktatens artikel 189, og at kriteriet for sondringen mellem en generel retsakt og en beslutning i sidstnævnte artikels forstand skal søges i, om den pågældende retsakt er almengyldig.

16 Det bemærkes endvidere, at selv om direktiver i princippet kun forpligter dem, de rettes til, nemlig medlemsstaterne, udgør de normalt en form for indirekte lovgivning eller regelfastsættelse. Domstolen har i øvrigt allerede haft lejlighed til at anse et direktiv for en almengyldig retsakt. (jf. f.eks. dom af 22.2.1984, sag 70/83, Kloppenburg, Sml. s. 1075, præmis 11, og kendelse af 13.7.1988, sag 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale mod Rådet, Sml. s. 4121, præmis 28).

17 Det følger i øvrigt af Domstolens faste praksis, at en retsakt ikke mister sin almengyldighed og dermed sin karakter af en generel retsakt, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at fastslå antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i retsakten, og som er relevante i forhold til dens formål (dom af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, org. ref.: Rec. s. 595, af 16.4.1970, sag 64/69, Compagnie française commerciale et financière mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 41, org. ref.: Rec. s. 221, præmis 11, af 30.9.1982, sag 242/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3213, præmis 7, af 26.4.1988, forenede sager 97/86, 193/86, 99/86 og 215/86, Astéris mod Kommissionen, Sml. s. 2181, præmis 13, kendelse af 13.7.1988, Fédération européenne de la santé animale mod Rådet, a.st., præmis 29, samt dom af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91 Buckl mod Kommissionen, Sml. I, s. 6061, præmis 25).

18 Endelig har Domstolen også antaget, at i tilfælde, hvor en retsakt indeholder begrænsninger eller fravigelser af tidsmæssig karakter (dommen i sagen Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, a.st., og dommen i sagen Compagnie française commerciale et financière mod Kommissionen, a.st., præmis 12-15) eller med hensyn til den geografiske rækkevidde (dom af 18.1.1979, forenede sager 103/78-109/78, Société des usines de Beauport mod Rådet, Sml. s. 17, præmis 15-19), indgår disse som et led i de pågældende bestemmelser som helhed og er dermed omfattet af deres generelle karakter, medmindre der foreligger magtfordrejning.

19 I den foreliggende sag er det ubestridt, at bestemmelserne i direktiv 89/463, bortset fra artikel 2, stk. 2, er almengyldige. Direktivet omfatter således al interregional ruteflyvning inden for Fællesskabet og ændrer reglerne for medlemsstaternes udstedelse af tilladelser.

20 Den anfægtede bestemmelse suspenderer anvendelsen af de nye regler for ruteflyvning til eller fra Gibraltar indtil iværksættelsen af den ordning, der er omhandlet i den fælles erklæring af 2. december 1987 fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges udenrigsministre. Den berører således også alle luftfartsselskaber, som ønsker at drive direkte interregional lufttrafik mellem en anden lufthavn i Fællesskabet og Gibraltars lufthavn, og, mere generelt, alle lufthavnens brugere. Den finder således anvendelse på objektivt afgrænsede situationer.

21 Det bemærkes desuden, at Gibraltars lufthavn ikke er den eneste, der indtil videre er holdt uden for direktivets geografiske anvendelsesområde. Andre lufthavne (på de græske øer og de Atlanterhavsøer, der udgør den autonome region Azorerne, samt ved Porto) er allerede, i henhold til ovennævnte direktiv 83/416 af 25. juli 1983 og 86/216 af 26. maj 1986, midlertidigt undtaget fra anvendelsen af direktivet af tekniske eller økonomiske årsager, herunder utilstrækkelig lufttrafik og den fortsatte udvikling af lufthavnens infrastruktur.

22 Med hensyn til Gibraltars lufthavn henvises der i direktivet som begrundelse for suspensionen af direktivets anvendelse på lufthavnen til den aftale, der er indeholdt i den fælles erklæring af 2. december 1987 fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges udenrigsministre. Denne henvisning indebærer, at der konstateres at foreligge en objektiv hindring for gennemførelsen af direktivet under hensyn til dets formål. Under hensyn til, at der — som sagsøgeren selv indgående har beskrevet det — er uoverensstemmelse mellem Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige om overhøjheden over det område, hvor Gibraltars lufthavn er beliggende, og under hensyn til de vanskeligheder, som denne uoverensstemmelse medfører for lufthavnens drift, vil en udvikling af lufttrafikken mellem Gibraltars lufthavn og Fællesskabets øvrige lufthavne bero på, at den samarbejdsordning, der er aftalt mellem de to stater, iværksættes.

23 Under disse omstændigheder kan artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/463 ikke antages at udgøre en beslutning i traktatens artikel 173, stk. 2's forstand, men må derimod anses for at falde ind under direktivets generelle karakter.

24 Sagen kan derfor ikke antages til realitetsbehandling, men må afvises, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige anbringender, der er gjort gældende til støtte for afvisningspåstanden.

Sagens omkostninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Gibraltars regering har tabt sagen, bør den tilpligtes at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer intervenienterne, Kongeriget Spanien, Det Forenede Kongerige og Kommissionen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

3) **Intervenienterne, Kongeriget Spanien, Det Forenede Kongerige og Kommissionen, bærer deres egne omkostninger.**

Due Kakouris Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler Mointinho de Almeida

Grévisse Diez de Velasco Kapteyn Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. juni 1993.

J.-G. Giraud — O. Due

Justitssekretær — Præsident