pågældende bestemmelser som helhed og er dermed omfattet af deres generelle karakter, medmindre der foreligger magtfordrejning. Den suspension af direktivets anvendelse, der er truffet bestemmelse om i den nævnte artikel i direktivet, der i sig selv er almengyldigt, berører også alle luftfartsselskaber, som ønsker at drive direkte interregional lufttrafik mellem en lufthavn i Fællesskabet og Gibraltars lufthavn, og, mere generelt, alle lufthavnens brugere. Gibraltars lufthavn er heller ikke den eneste, der indtil videre er holdt uden for direktivets anvendelsesområde, og dette forhold er kun en konsekvens af, at der foreligger en objektiv hindring — som følge af en uoverensstemmelse mellem to medlemsstater — for umiddelbart at lade direktivet gælde for Gibraltars lufthavn.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-298/89 *

I — Sagens retlige baggrund og faktiske omstændigheder

Rådet har ved direktiv 83/416/EØF af 25. juli 1983 (EFT L 237, s. 19) — som ændret ved direktiv 86/216/EØF af 26. maj 1986 (EFT L 152, s. 47) og direktiv 89/463 af 18. juli 1989 (EFT L 226, s. 14) — samt ved beslutning 87/602/EØF af 14. december 1987 (EFT L 374, s. 19) indført et fællesskabsprogram for medlemsstaternes udstedelse af tilladelse til interregional ruteflyvning mellem medlemsstaterne.

Formålet med programmet er at udvikle lufttrafikken, udvide rutenettet i Fællesskabet og bidrage til gennemførelsen af det indre marked.

Direktiv 83/416 af 25. juli 1983 indeholder regler for den procedure, der skal følges ved udstedelse af tilladelser, for eventuelle grunde til afslag, samt for godkendelse af de fastsatte tariffer. Direktivet bestemmer, at lufthavnene på de græske øer midlertidigt fritages for anvendelsen af direktivet.

Beslutning 87/602 af 14. december 1987 angår deling af passagerkapaciteten mellem luftfartsselskaber ved ruteflyvning mellem medlemsstaterne samt luftfartsselskabers adgang til at deltage i ruteflyvning mellem medlemsstaterne. Beslutningen indeholder en bestemmelse om suspension af anvendelsen af beslutningen på Gibraltars lufthavn. Bestemmelsen, der er affattet på samme måde som tilsvarende bestemmelser i senere retsakter, er ikke på noget tidspunkt blevet anfægtet.

Direktiv 83/416 er blevet ændret to gange, først i 1986 for midlertidigt, som tilfældet har været for de græske øer, at fritage lufthavnene på de Atlanterhavsøer, der udgør den autonome region Azorerne, og lufthavnen ved Porto fra anvendelsen af direktivet,

* Processprog: engelsk.

og dernæst i 1989 for at fremme udviklingen af de direkte ruter mellem Fællesskabets forskellige regioner.

Direktiv 89/463 af 18. juli 1989 udvider i det væsentlige anvendelsen af ordningen til at omfatte ruter, der beflyves af luftfartøjer med en kapacitet på mere end 70 pladser, og ophæver adskillige af de grunde til afslag på udstedelse af tilladelse til interregional ruteflyvning, som var hjemlet i det oprindelige direktiv.

Direktiv 89/463 indeholder ligeledes — i artikel 2, stk. 2 — en bestemmelse, der suspenderer anvendelsen af direktivet på Gibraltars lufthavn. Bestemmelsen lyder 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.«

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, under alle omstændigheder ikke senere end et år efter at ovennævnte meddelelse er givet.

I denne sag, som er registreret på Domstolens Justitskontor den 29. september 1989, har Gibraltars regering i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, nedlagt påstand om annullation af artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/463.

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.

Domstolen har i henhold til procesreglementets artikel 93, stk. 1 og 2, ved kendelse af 15. november 1989 tilladt Kongeriget Spanien, ved kendelse af 17. januar 1990 Det Forenede Kongerige og ved kendelse af 21. februar 1990 Kommissionen at intervenere i sagen til støtte for sagsøgtes påstande.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling vedrørende afvisningspåstanden uden forudgående bevisoptagelse. Den har imidlertid stillet en række spørgsmål til sagsøgeren og Det Forenede Kongerige.

II — Parternes påstande

Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Gibraltars regering har nedlagt følgende påstande:

— Formalitetsindsigelsen forkastes.

— Rådet og intervenienterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Subsidiært behandles formalitetsindsigelsen sammen med sagens realitet.

Kongeriget Spanien, *Det Forenede Kongerige* og *Kommissionen*, der har interveneret i sagen til støtte for Rådets påstande, har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Sammenfatning af parternes anbringender og argumenter

Til støtte for sin afvisningspåstand under henvisning til EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, har Rådet fremført en argumentation for fire anbringender:

A — Sagsøgeren har ikke søgmålskompetence

B — Den anfægtede retsakts karakter

C — Den anfægtede bestemmelse berører ikke sagsøgeren umiddelbart

D — Den anfægtede bestemmelse berører ikke sagsøgeren individuelt

A — *Anbringendet om, at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence*

1. *Rådet* har bestridt, at Gibraltars regering har status som juridisk person og har søgsmålskompetence i henhold til britisk ret. Rådet har anført, at et søgsmål som det foreliggende hører under guvernørens kompetence.

2. *Gibraltars regering* har anført, at den har status som juridisk person og er beføjet til at anlægge sag ved domstolene i Gibraltar og Det Forenede Kongerige.

Det fremgår nærmere af en sagkyndig erklæring, som regeringen har henvist til, at selv om regeringen i streng juridisk forstand ikke har status som juridisk person, har den søgsmålskompetence i overensstemmelse med britisk retspraksis, hvorefter udtrykket »the Government« antages at være synonymt med udtrykket »the Crown«.

Gibraltars regering har under henvisning til den sagkyndige erklæring anført, at beslutningen om at rejse dette søgsmål henhører under dens selvstændige kompetence, eftersom den anfægtede bestemmelse vedrører et »bestemt afgrænset indre anliggende« som omhandlet i section 55 i Gibraltar Constitution af 23. maj 1969 og Despatch of the Secretary of State for Foreign Affairs af samme dato. Head III, sub-heading (d), og Head IV, sub-heading (a), i den liste, der er vedlagt den nævnte Despatch som bilag, vedrører turisme og den civile lufthavnsterminal. Regeringen har tilføjet, at det følger af sections 45(2), 50 og 55 i Gibraltar Constitution, at »the Chief Minister« er bemyndiget til at repræsentere sin regering.

Gibraltars regering har desuden anført, at Domstolen ikke kan betragtes som en udenlandsk retsinstans, og at søgsmålet ikke er af folkeretlig karakter, således at det skulle henhøre under Gibraltars guvernør.

3. *Det Forenede Kongerige* har i sit indlæg til støtte for afvisningspåstanden gjort gældende, at selv om Gibraltars regering har visse beføjelser — som kun er blevet tildelt den for at lette sager, der anlægges for eller imod Kronen — til at anlægge sag ved de britiske domstole, giver denne processuelle beføjelse ikke regeringen status af »juridisk person« i traktatens artikel 173, stk. 2's forstand.

Det Forenede Kongerige har anført, at den søgsmålsadgang, der er tillagt bestemte myndigheder ved traktatens artikel 173, stk. 1, forudsætter, at de juridiske personer, der er omtalt i traktatens artikel 173, stk. 2, udøver funktioner, som klart adskiller sig fra dem, der udøves af de institutioner, der er nævnt i stk. 1.

Ifølge Det Forenede Kongerige er dette ikke tilfældet for sagsøgers vedkommende, idet denne har fået tildelt visse af Kronens udøvende beføjelser. Under henvisning til Gibraltar Constitutional Order og Despatch af 23. maj 1969 har Det Forenede Kongerige anført, at kun Gibraltars guvernør har kompetence til at rejse et sådant søgsmål.

Endelig har Det Forenede Kongerige henvist til, at betydningen af udtrykket »juridisk person« i traktatens artikel 173, stk. 2, ifølge Domstolens praksis ikke nødvendigvis stemmer overens med betydningen af begrebet i de forskellige medlemsstaters retssystemer (dom af 28.10.1982, sag 135/81, Groupement des agences de voyages mod Kommissionen, Sml. s. 3799, på s. 3808, præmis 10).

4. *Kongeriget Spanien* har under henvisning til Domstolens praksis anført, at det er nødvendigt at behandle spørgsmålet om søgsmålskompetencen på baggrund af de rettigheder, sagen angår.

Kongeriget Spanien har fremhævet, at for så vidt som det anfægtede direktiv vedrører luftfartstrafikken mellem medlemsstaternes lufthavne og ikke mellem terminaler, kan det forhold, at Gibraltars regering påberåber sig ejendomsretten til terminalen, ikke begrunde, at sagen antages til realitetsbehandling.

Kongeriget Spanien har endvidere anført, at »the Chief Minister« kun kan repræsentere »the Council of Ministers« og ikke Gibraltars regering i den betydning, hvori denne betegnelse er anvendt i Gibraltar Constitutional Order.

B — *Anbringendet vedrørende den anfægtede retsakts karakter*

1. *Rådet* har under henvisning til traktatens artikel 173, stk. 2, for det første anført, at en generel og almengyldig retsakt ikke kan anfægtes af en fysisk eller juridisk person.

For direktiver gælder det nærmere, at de ifølge artikel 189 kun er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål og kræver en gennemførelse i national ret for at få retsvirkning over for borgerne. Ifølge Rådet har borgerne kun adgang til at anlægge sag ved de nationale domstole til prøvelse af de nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Rådet har endvidere anført, at det spørgsmål, der er genstand for nærværende sag, ikke er det samme som spørgsmålet om at tillægge et direktiv direkte virkning.

2. *Gibraltars regering* har anført, at lovligheden af en bestemmelse i et direktiv kan efterprøves i henhold til traktatens artikel 173. Til støtte herfor har regeringen henvist dels til traktatens artikel 164 om Domstolens opgaver, dels til den udtømmende fortolkning af Domstolens kontrolbeføjelser, der er givet i dommen af 31. marts 1971 (sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 263).

Gibraltars regering har under henvisning til dom af 16. juni 1970 (sag 69/69, Alcan mod Kommissionen, Sml. s. 63, org. ref.: Rec. s. 385) og af 17. juni 1980 (forenede sager 789/79 og 790/79, Calpak mod Kommissionen, Sml. s. 1949) tilføjet, at valget af formen for en fællesskabsretsakt ikke kan ændre retsaktens karakter, og at Fællesskabets institutioner derfor ikke kan hindre, at der anlægges sag i henhold til artikel 173, blot ved at vælge direktivformen.

Regeringen har gjort gældende, at bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/463, da den er identisk med bestemmelsen i artikel 1, stk. 6, i beslutning 87/602 af 14. december 1987, faktisk er en beslutning, som ikke er en integrerende del af direktivet. Den anfægtede bestemmelse er altså, da den adskiller sig fra resten af direktivet, en beslutning, der gælder individuelt.

3. *Det Forenede Kongerige* har i sit indlæg til støtte for afvisningspåstanden anført, at traktatens forfattere ikke ved en fejltagelse eller uafvidende har holdt direktiver ude fra artikel 173, stk. 2's anvendelsesområde. Begrundelsen har derimod været, at selve karakteren af et direktiv — som kun er bindende for medlemsstaterne og skal gennemføres i national ret ved nationale foranstaltninger — er til hinder for, at fysiske og juridiske personer, bortset fra de i artikel 173, stk. 1, nævnte institutioner eller stater, anlægger sag til prøvelse af en sådan retsakt. Ifølge Det Forenede Kongerige er denne undtagelse i overensstemmelse med systematikken i artikel 189, der definerer de forskellige kategorier af retsakter fra Fællesskabets institutioner, og med det i traktaten fastsatte retsmiddelsystem.

4. *Kongeriget Spanien* har ligeledes anført, at direktiver falder uden for artikel 173, stk. 2's anvendelsesområde. Under henvisning til Domstolens kendelse af 13. juli 1988 (sag 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale m.fl., Sml. s. 4121) har Kongeriget Spanien desuden anført, at den anfægtede retsakt ifølge sin karakter er et direktiv og ikke en individuel beslutning vedrørende Gibraltars lufthavn, idet den anfægtede bestemmelse ikke kan betragtes isoleret fra direktivet som helhed, der er af generel karakter.

5. *Kommissionen* har anført, at private har mulighed for at få efterprøvet direktivers lovlighed ved at benytte traktatens artikel 177 om præjudicielle forelæggelser.

Kommissionen har bestridt, at det anfægtede direktivs artikel 2, stk. 2, må anses for at være en beslutning, som er rettet til medlemsstaterne, og som umiddelbart og individuelt berører sagsøgeren.

Kommissionen gør derimod gældende, at den anfægtede bestemmelse berører alle de luftfartsselskaber, der ønsker at drive interregional ruteflyvning mellem Gibraltars lufthavn og en anden lufthavn inden for Fællesskabet.

Kommissionen påberåber sig ligeledes Domstolens praksis (dom af 13.3.1968, sag 30/67, Industria Molitoria Imolese mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 471, org. ref.: Rec. s. 171, af 17.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt GmbH mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, org. ref.: Rec. s. 595, og af 16.4.1970, sag 64/69, Compagnie française commerciale et financière mod Kommissionen, Sml. s. 41, org. ref.: Rec. s. 221) til støtte for, at direktivets artikel 2, stk. 2, som vedrører den territoriale og den tidsmæssige anvendelse af et direktiv, er en integrerende del af direktivet og har samme generelle karakter.

C — *Anbringendet om, at den anfægtede bestemmelse ikke berører sagsøgeren umiddelbart*

1. *Rådet* har anført, at de af sagsøgeren påberåbte rettigheder henhører under begrebet søgsmålsinteresse og ikke er knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er »umiddelbart berørt«.

Med hensyn til udstedelse af tilladelse til ruteflyvning har Rådet gjort gældende, at Gibraltars regering ikke retligt set har krav på at blive hørt.

Med hensyn til den af Gibraltars regering i stævningen påberåbte ret til at virke for en forbedring af befolkningens levevilkår, har Rådet anført, at dette argument er for vagt til, at regeringen af denne grund kan være umiddelbart berørt af, at anvendelsen af direktivet midlertidigt er suspenderet.

Ligeledes er et eventuelt indtægtstab efter sin karakter for indirekte til at kunne skabe en situation, hvor sagsøgeren er umiddelbart berørt.

2. *Gibraltars regering* har gjort gældende, at den midlertidige fritagelse for anvendelsen af direktivet på Gibraltars lufthavn har øjeblikkelig virkning, og at lufthavnens ringere stilling er en direkte følge af direktivet. Regeringen har opdelt de rettigheder, som den mener, der er gjort indgreb i, i to grupper, nemlig rettigheder som offentlig myndighed og økonomiske rettigheder.

For det første henviser sagsøgeren til sin ret til at deltage i proceduren for godkendelse af interregional luftfart. Den har bl.a. præciseret, at selv om reglerne forpligter Civil Aviation Authority (CAA) i Det Forenede Kongerige til at høre »the Secretary of State«, er praksis for at indhente udtalelse fra Gibraltars regering så fast, at CAA mener at være forpligtet til at høre Gibraltars myndigheder.

For det andet har Gibraltars regering anført, at den har ret til at søge at forbedre befolkningens levestandard. Under henvisning til Domstolens praksis (kendelse af 23.2.1983, forenede sager 91/82 og 200/82, Chris International Foods Ltd, Sml. s. 417) har regeringen gjort gældende, at den naturlige interesse i at varetage indbyggernes tarv er tilstrækkelig til, at regeringen er umiddelbart berørt.

Med hensyn til de økonomiske rettigheder, har Gibraltars regering gjort gældende, at den som ejer af lufthavnsterminalen ikke blot lider et indtægtstab (lejeindtægt og anden indtægt), men også tab af provenu fra opkrævning af en lufthavnsafgift for udrejsende passagerer, oplagringsafgifter for gods, der er oplagt i lufthavnen, og endelig indtægter fra de erhvervsdrivende på lufthavnens område, som hører under dens myndighed.

Regeringen har gjort gældende, at dens økonomiske interesse i anvendelsen af det anfægtede direktiv er tilstrækkelig til, at regeringen er umiddelbart berørt.

3. *Det Forenede Kongerige* har under henvisning til Domstolens kendelse af 13. juli 1988, Fédération européenne de la santé animale m.fl. mod Rådet, a. st., anført, at en juridisk person aldrig kan være umiddelbart berørt af et direktiv af generel rækkevidde, og at den her omhandlede ordning for udstedelse af tilladelse til lufttrafik kun vedrører trafikministeren.

Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det vil være uforeneligt med selve direktivets karakter at hævde, at et sådant harmoniseringsinstrument, som skal gennemføres i form af nationale foranstaltninger, umiddelbart kan berøre fysiske eller juridiske personer i artikel 173's forstand.

Subsidiært kan Gibraltars regering ikke være umiddelbart berørt som regering, eftersom ansvaret for Gibraltars internationale civile luftfart hører under Det Forenede Kongeriges myndigheder.

4. *Kongeriget Spanien* har under henvisning til Domstolens praksis (dom af 18.1.1979, forenede sager 103/78-109/78, Société des usines de Beaufort mod Rådet, Sml. s. 17) gjort gældende, at der ikke foreligger en direkte årsagssammenhæng mellem fællesskabsretsakten og sagsøgerens interesser. For det første vil en ophævelse af suspensionen af direktivets anvendelse kræve, at de to medlemsstater foretager handlinger, som omtalt i den fælles erklæring af 1987, for at opnå det med direktivet tilsigtede resultat, og for det andet vil iværksættelsen af den fælles erklæring ikke automatisk føre til en åbning af interregionale flyruter.

5. I sit indlæg til støtte for afvisningspåstanden har *Kommissionen* anført, at den ikke kan se, hvordan sagsøgeren kan påberåbe sig »et tab af rettigheder«, eftersom reglerne for Gibraltars lufthavn er uændrede.

Med hensyn til proceduren for udstedelse af tilladelse til ruteflyvning har Kommissionen for det første gjort gældende, at sagsøgeren ikke har nogen selvstændig ret, der umiddelbart kan berøres. Den har tilføjet, at det forhold, at anvendelsen af direktivet er suspenderet, ikke på nogen måde forhindrer de britiske myndigheder i at udstede tilladelser til flytrafik på grundlag af en bilateral aftale om ruteflyvning. Kommissionen har for det andet anført, at de påberåbte rettigheder er afledte rettigheder, da brugen af lufthavnsterminalen ikke er reguleret i direktivet. For det tredje har Kommissionen gjort gældende, at den ordning, der er fastsat i direktiv 83/416, fortsat kan anvendes på Gibraltars lufthavn, og at terminalen som følge heraf kan give indtægter.

Hvad angår fremtidige indtægter, har Kommissionen anført, at de er for usikre til, at Gibraltars regering kan betragtes som umiddelbart berørt i denne henseende.

D — *Anbringendet om, at den anfægtede bestemmelse ikke berører sagsøgeren individuelt*

1. *Rådet* har anført, at der bør sondres mellem driften af lufthavnen og formålet med det anfægtede direktiv, nemlig udstedelse af tilladelse til ruteflyvning. Det har understreget, at direktivets artikel 2, stk. 2, også berører alle Fællesskabets andre lufthavne i kategori II og III, som kunne have flyforbindelse til Gibraltar. Endelig har Rådet gjort gældende, at sagsøgeren kun ejer lufthavnsterminalen, og ikke er ansvarlig for selve lufthavnen.

2. *Gibraltars regering* har under henvisning til dom af 15. juni 1963 (sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 95) anført, at den er individuelt berørt som den myndighed, der sammen med CAA er ansvarlig for udstedelse af tilladelse til ruteflyvning, som den myndighed, der er ansvarlig for forbedringen af levevilkårene for Gibraltars befolkning, som den, der er ejer af terminalen, og endelig som den myndighed, der har enekompetence til at opkræve afgifter og gebyrer, derunder af erhvervsmæssige transaktioner.

Regeringen erkender, at også andre kan påberåbe sig en økonomisk interesse i nærværende sag, men har henvist til, at kun regeringen er så stærkt berørt af artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/463. Regeringen har henledt opmærksomheden på, at den ruteflyvning, som direktivet vedrører, ikke kan gennemføres uden terminaler og den dertil knyttede service. Konsekvensen er, at en sondring mellem udstedelse af tilladelse til flyruter og drift af lufthavnen er for formalistisk.

Endelig har Gibraltars regering gjort gældende, at den omstændighed, at Gibraltars lufthavn nævnes ved navn i selve direktivets artikel 2, stk. 2, er tilstrækkeligt til at udgøre en individualisering.

3. *Det Forenede Kongerige* har under henvisning til Domstolens dom af 18. januar 1979 i sagen Société des usines de Beaufort, a.st., anført, at direktivets artikel 2, stk. 2, ikke er affattet under hensyntagen til Gibraltars regering, men under hensyntagen til

omstændighederne vedrørende Gibraltars territorium og især til anvendelsen af den fælles erklæring af 2. december 1987. Det Forenede Kongerige har tilføjet, at en generel foranstaltning ikke mister sin karakter af generel retsakt, blot fordi det er muligt at fastslå de berørtes identitet.

4. *Kongeriget Spanien* har for det første anført, at direktivets rækkevidde er generel og abstrakt. Muligheden for at fastslå de berørte parters identitet er ikke ensbetydende med, at der er tale om en individuel interesse.

Kongeriget Spanien har endvidere anført, at kun de to medlemsstater, der er nævnt i den anfægtede bestemmelse, kan have en individuel interesse med hensyn til udstedelse af de i direktivet nævnte tilladelser, idet en lokal myndighed som Gibraltars »Council of Ministers« under ingen omstændigheder har en sådan kompetence.

Kongeriget Spanien har tilføjet, at beskyttelsen af Gibraltars generelle interesser påhviler Det Forenede Kongerige.

Endelig kan sagsøgeren som ejer af lufthavnsterminalen ikke være individuelt berørt, eftersom sagsøgeren befinder sig i en situation, som ikke adskiller sig fra den, en forpagter af en forretning i samme lufthavn befinder sig i.

5. *Kommissionen* har under henvisning til, hvad den har fremført med hensyn til den anfægtede retsakts karakter, anført, at alle lufthavne, der er åbne for interregionale flyruter, er berørt af den anfægtede bestemmelse.

Den har tilføjet, at opkrævning af afgifter og gebyrer i lufthavnen, som sagsøgeren påberåber sig som begrundelse for sin søgsmålsinteresse, ikke berøres af direktivet.

Ifølge Kommissionen er Gibraltars regering således ikke berørt af den anfægtede bestemmelse på grund af bestemte selvstændige rettigheder eller på grund af omstændigheder, som adskiller den fra alle andre.

IV — Parternes besvarelse af de stillede spørgsmål

A — *Første spørgsmål*

Domstolen har anmodet sagsøgeren og Det Forenede Kongerige om at oplyse, om Gibraltars territorium som dominion efter deres opfattelse har status som juridisk person, og/eller hvorvidt visse af territoriets institutioner, i særdeleshed »the Council of Ministers«, kan anses for en juridisk person.

I tilfælde af, at første del af spørgsmålet besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om det da vil være muligt at angive, hvilken myndighed der har beføjelse til at repræsentere Gibraltars territorium og handle i dets navn?

Med hensyn til det område, lufthavnsterminalen er bygget på, ønskes det oplyst, om registreringen i regeringens navn indebærer, at det ejes af alle de organer, som ifølge forfatningen udgør Gibraltars udøvende magt,

af »the Council of Ministers« alene, eller endog af territoriet som sådant og ikke af de organer, som repræsenterer territoriet?

Parterne bedes desuden oplyse, under hvilken betegnelse faste ejendomme, som ejes af andre offentlige organer i Gibraltar, er registreret.

Svar

1. *Sagsøgeren* har svaret, at Gibraltars territorium som dominion ikke har status som juridisk person. I britisk ret har fysiske personer og juridiske personer, der er oprettet ved lov eller af Kronen, rets- og handleevne. I Gibraltar er det Kronen på vegne af Gibraltar, under betegnelsen »Government of Gibraltar«, der har status som juridisk person.

Når det drejer sig om »bestemt afgrænsede indre anliggender« repræsenteres Gibraltars regering af »the Chief Minister« eller »the Council of Ministers«, men for andre sagers vedkommende af guvernøren.

Hvad angår ejendomsretten til lufthavnsområdet, må der sondres mellem den del, der tilhører Kronen på det Forenede Kongeriges vegne til forsvarsformål (lufthavnens start- og landingsbaner), og den del, der tilhører Kronen på Gibraltars regerings vegne til andre formål (lufthavnsterminalen).

2. *Det Forenede Kongerige* har på linje med sagsøgeren anført, at det ikke er Gibraltar, men Kronen, der har status som juridisk person, idet man i britisk ret skelner mellem de funktioner, som Kronen udøver på Gibraltars regerings vegne, og de funktioner, som Kronen udøver på det Forenede Kongeriges vegne.

I lighed med den procedure, der anvendes for Gibraltars domstole, kan det antages, at sager, der for Kronen anlægges på vegne af Gibraltars regering, når det drejer sig om »bestemt afgrænsede indre anliggender« skal anlægges af »the Attorney General« efter instruks fra »the Council of Ministers« eller den kompetente minister. Men eftersom nærværende sag efter Det Forenede Kongeriges opfattelse ikke kan anses for at vedrøre et »bestemt afgrænset indre anliggende«, har den kun kunnet anlægges efter instruks fra Gibraltars guvernør.

Det område, lufthavnsterminalen er bygget på, var desuden, på tidspunktet for sagsanlægget, overgået til Kronen på vegne af Det Forenede Kongerige. Den britiske forsvarsminister havde givet Gibraltars regering, som på det tidspunkt ejede lufthavnsterminalen, tilladelse til at benytte området.

B — *Andet spørgsmål*

Domstolen har anmodet sagsøgeren og Det Forenede Kongerige om at oplyse, med hvilken hjemmel »the Chief Minister« repræsenterer Gibraltars regering. De anmodes, mere

generelt, om at redegøre for, hvilke organer Gibraltars forfatning henviser til under betegnelsen »Gibraltars regering«. Drejer det sig om den samlede administration indsat af Kronen? Eller er det alle de organer, der er nævnt i kapitlet om den udøvende magt, dvs. guvernøren, »the Council of Gibraltar«, »the Council of Ministers«, »the Chief Minister« og ministrene? Eller er det en kombination af disse organer eller blot ét af dem?

Hvis »Gibraltars regering« omfatter flere organer, anmodes parterne om at angive, om de anser hvert af disse organer for — inden for deres kompetenceområde — at være bemyndiget til at anlægge sag i regeringens navn, eller om de finder, at kun nogle af dem har en sådan beføjelse, idet parterne bedes angive de retsregler eller den praksis, som dette støttes på?

Svar

1. *Sagsøgeren* har svaret, at hjemmelen for, at »the Chief Minister« repræsenterer Gibraltars regering, findes i kapitel IV i Gibraltar Constitution, som tillægger guvernøren den udøvende magt, idet det præciseres, at denne på den ene side udøver den enten direkte eller indirekte, og på den anden side, at andre personer eller myndigheder kan udøve de funktioner, som de er blevet tillagt ved lov. Det fremgår af bestemmelserne i dette kapitel, at »the Chief Minister« har bemyndigelse til at udføre beslutninger truffet af »the Council of Ministers« i »bestemt afgrænsede indre anliggender«.

Gibraltars regering, som omtales i forfatningen, omfatter de forskellige organer, der er nævnt i forfatningen. Det enkelte organs beføjelse til at anlægge retssag på Gibraltars regerings vegne inden for dets forfatningsmæssige kompetenceområde er en følge af den udøvende magt, som organet er blevet tildelt. Visse organer har desuden en selvstændig status som juridisk person, nemlig guvernøren, »the Chief Minister«, »the Council of Ministers« og »the Attorney General«, som kan anlægge sag inden for deres kompetenceområde, enten i eget navn eller i Gibraltars regerings navn.

2. *Det Forenede Kongerige* har i sit svar henvist til section 45 i Gibraltar Constitution, som tillægger guvernøren den udøvende magt for Gibraltars regering.

For så vidt angår »bestemt afgrænsede indre anliggender« skal guvernøren indhente udtalelse fra »the Council of Ministers« eller den ansvarlige minister og handle i overensstemmelse med deres udtalelser. »The Council of Ministers« eller den ansvarlige minister repræsenterer i disse spørgsmål Gibraltars regering.

Selv om guvernøren kan være forpligtet til at konsultere Gibraltars »Council of Ministers« i andre spørgsmål, repræsenterer »the Council of Ministers« og »the Chief Minister« ikke her Gibraltars regering.

C — *Tredje spørgsmål*

Domstolen har anmodet Gibraltars regering og Det Forenede Kongerige om at oplyse, om det alene tilkommer guvernøren, efter pålæg fra Hendes Majestæt, at definere, hvad der er »bestemt afgrænsede indre anliggender« i henhold til section 55 i Gibraltar Constitution, om guvernøren — inden for de områder, der er genstand for sagen — har udstedt de skriftlige instrukser, som Det Forenede Kongerige har henvist til, og, i bekræftende fald, hvilke organer i Gibraltar disse instrukser tillægger beføjelser. Parterne anmodes om at fremlægge disse retsakter.

Svar

1. *Sagsøgeren* har oplyst, at en fortegnelse over de »bestemt afgrænsede indre anliggender«, som der henvises til i section 55 i Gibraltar Constitution, oprindelig var vedlagt the Secretary of State's Despatch to the Guvernor af 23. maj 1969. Den omfattede især spørgsmål som »økonomisk udvikling«, »turisme« og »den civile lufthavnsterminal«, som klart vedrører genstanden for nærværende sag.

Guvernøren, som ifølge section 55 i Gilbraltar Constitution har enekompetence til at udtale sig om, hvorvidt et spørgsmål er et »bestemt afgrænset indre anliggende«, har ikke udøvet sin kompetence i det foreliggende tilfælde. Denne passivitet indikerer, at han ikke har til hensigt at bestride »the Chief Minister«'s og »the Council of Ministers«'s kompetence til at handle i denne sag.

2. *Det Forenede Kongerige* har anført, at da der ikke siden Secretary of State's Despatch af 23. maj 1969 er blevet udstedt nogen instruks i henhold til section 55 i Gibraltar Constitution, har det været praksis at betragte den civile lufthavnsterminal, der er nævnt i Despatch, som hørende under »bestemt afgrænsede indre anliggender« [1].

Det fremgår dog tydeligt af punkt 4 i Despatch, at de generelle undtagelser, der skal gælde fra fortegnelsen, omfatter: »gennemførelse af internationale aftaler i Gibraltar, opfyldelse af internationale forpligtelser i Gibraltar og Gibraltars deltagelse i særlige internationale organisationer«. Den foreliggende sag vedrører imidlertid netop anvendelsen af EØF-traktaten og opfyldelsen af de heraf følgende forpligtelser samt gennemførelsen af gældende og fremtidige bilaterale aftaler vedrørende ruteflyvning. Sagsøgeren vil — selv efter den gunstigste fortolkning — kun efter instruks fra Gibraltars guvernør kunne anlægge sag i Gibraltars regerings navn angående interregionale flyruter mellem medlemsstaterne i henhold til direktiv 89/463.

1 — Det Forenede Kongeriges regering har senere anført, at der er blevet offentliggjort instrukser i *Gibraltar Gazette* af 12.9.1969. Heri gentages ordret bestemmelserne vedrørende den civile lufthavnsterminal fra Despatch af 23.5.1969.

D — *Fjerde spørgsmål*

Domstolen har anmodet sagsøgeren og Det Forenede Kongerige om at oplyse — ved at fremlægge de for spørgsmålet relevante bestemmelser — hvilke lokale myndigheder, der er involveret i proceduren vedrørende udstedelse af tilladelse til flyruter til Gibraltar, og på nøjagtig hvilke betingelser.

Svar

1. *Sagsøgeren* har anført, at Gibraltars regering systematisk høres af Civil Aviation Authority (CAA) om alle anmodninger om tilladelse til lufttrafik vedrørende Gibraltar. Sagsøgeren har til støtte herfor fremlagt ordlyden af artikel 16 i Civil Aviation Authority Regulations og to skrivelser af 29. april og 1. maj 1991 samt en beslutning af 25. juni 1991 om anmodninger vedrørende forbindelsen London-Gibraltar. Det fremgår bl.a. heraf, at Gibraltars regering i den pågældende sag afgav skriftlige og mundtlige bemærkninger, og at dens synspunkter i vidt omfang blev taget i betragtning af den kompetente myndighed.

2. *Det Forenede Kongerige* har oplyst, at de vigtigste relevante retsregler findes i Civil Aviation Act 1982 (sections 64-70 og 105) og i Civil Aviation Authority Regulations 1991. Ifølge disse bestemmelser skal Civil Aviation Authority (CAA) — som er den kompetente myndighed for tilladelser vedrørende luftfartøjer registreret i Det Forenede Kongerige eller i et herunder hørende område — ved modtagelsen af en anmodning om tilladelse til flyvning på Gibraltar, rådføre sig med udenrigsministeren. Da nærværende sag blev anlagt, var det praksis, at denne indhentede udtalelse fra Gibraltars regering. Men i de sidste ca. atten måneder har CAA af hensigtsmæssighedsgrunde sendt sine høringsskrivelser både til udenrigsministeren og til Gibraltars regering. CAA har altid i beslutningsprocessen fuldt ud taget hensyn til de af Gibraltars regering fremførte bemærkninger [2].

Af andre bestemmelser, som ligeledes er blevet fremlagt, fremgår det bl.a., at trafikministeren er den kompetente myndighed, når der, for fly, som er registreret andre steder end i Det Forenede Kongerige eller et herunder hørende område, anmodes om tilladelse til at drive erhvervsmæssig virksomhed i Gibraltar. Ministeren, der delvist kan delegere denne beføjelse til guvernøren, træffer beslutning efter at have indhentet udtalelse fra Gibraltars myndigheder og efter at have hørt CAA. Hvad angår rettighederne til erhvervsmæssig ruteflyvning fra Gibraltar til udlandet er det hovedsagelig trafikministeren, der, bistået af udenrigsministeren, skal forestå forhandlingerne.

E — *Femte spørgsmål*

Domstolen har anmodet sagsøgeren og Det Forenede Kongerige om at give Domstolen alle relevante oplysninger — idet de fremlægger de relevante dokumenter — angående Gibraltars lufthavns status på tidspunktet for udstedelsen af den anfægtede bestemmelse og om i særdeleshed at besvare følgende spørgsmål: Hvem er eller var ejer af lufthavnen i sin helhed (og ikke blot af terminalen) på dette

2 — Det Forenede Kongeriges regering har senere gjort opmærksom på, at CAA allerede på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende sag fulgte den praksis at sende sine høringsskrivelser til Gibraltars regering.

tidspunkt? Ifølge hvilke bestemmelser eller principper? Hvem er eller var ansvarlig for driften og især vedligeholdelsen af start- og landingsbaner samt andre anlæg? I hvilken retsform er eller var lufthavnen ledet? Hvilken myndighed er eller var ansvarlig for tilsynet med lufthavnen? På hvilket grundlag opkræves afgifter og gebyrer forbundet med driften af lufthavnen og dens terminal? Hvis Det Forenede Kongerige ikke direkte er ansvarlig herfor, har det så alligevel rettigheder — og i så fald hvilke — vedrørende indretningen og driften af lufthavnsterminalen eller vedrørende anvendelsen af de midler, der hidrører fra driften?

Svar

1. *Sagsøgeren* har svaret, at lufthavnen på tidspunktet for udstedelsen af den anfægtede bestemmelse var delt mellem to parter: Gibraltars regering ejede terminalen, mens Det Forenede Kongeriges forsvarsministerium ejede start- og landingsbanerne samt kontroltårnet.

De respektive ejere var ansvarlige for driften og vedligeholdelsen af hver sin del af lufthavnen. Ledelsen af terminalen var overdraget til Gibraltar Airport Services Ltd, hvoraf halvdelen af kapitalen ejes af Gibraltars regering (idet den anden halvdel ejes af British Airport Services). Dette selskab udlejede check-in-faciliteterne til luftfartsselskaberne og butiksområderne til selvstændige erhvervsdrivende. Der er som eksempel fremlagt to lejekontrakter.

Gibraltars politi er ansvarlig for opretholdelse af ro og orden i terminalen i den civile lufthavn. Personale fra forsvarsministeriet er ansvarlig for tilsynet med start- og landingsbanerne.

I henhold til Imports and Exports Ordonnance 1986 har Gibraltars regering i 1989 opkrævet afgifter på brændstof solgt til flyene, told på importerede varer og afgifter på varer solgt i de toldfrie butikker. Endvidere er landingsafgiften blevet opkrævet af forsvarsministeriet, som betalte afgifter for start- og landingsbanerne til Gibraltars regering.

Endelig er Det Forenede Kongeriges myndigheder, ifølge sagsøgeren, ikke direkte ansvarlige for indretningen og driften af lufthavnsterminalen eller for anvendelsen af de midler, der hidrører fra driften.

2. *Det Forenede Kongerige* har oplyst, at på tidspunktet for sagsanlægget ejedes lufthavnsterminalbygningen af Kronen på Gibraltars regerings vegne. Det areal, som bygningen var opført på, blev benyttet af Gibraltars regering med tilladelse fra den britiske forsvarsminister af 30. januar 1980 (kopi af tilladelsen er fremlagt). Resten af lufthavnen tilhørte Kronen på Det Forenede Kongeriges vegne (forsvarsministeren).

Ansvaret for lufthavnens drift påhvilede henholdsvis Gibraltars regering, hvad angår terminalen, og den britiske forsvarsminister, hvad angår det vigtigste udstyr (luftnavigationsudstyr, ambulancer og forsyningskøretøjer, brændstoftanke) samt vedligeholdelse af start- og landingsbaner og diverse anlæg.

Retligt set blev lufthavnen administreret således: terminalen blev administreret af Gibraltar Airport Services, mens de lufthavnsaktiviteter, der ikke vedrørte terminalen, blev administreret af Royal Air Force. Lufthavnsservice for civile fly blev varetaget af et privat selskab, Blands Ltd, i henhold til en kontrakt med forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriet var ansvarlig for opretholdelse af ro og orden på hele lufthavnsområdet med undtagelse af den civile terminal og tilkørselsvejene til terminalen, som hørte under Gibraltars regering. Gibraltars politi falder imidlertid ikke ind under begrebet et »bestemt afgrænset indre anliggende«, men hører — ligesom told- og immigrationsprocedurerne — under guvernørens ansvarsområde.

Med hensyn til opkrævning af afgifter og gebyrer i forbindelse med driften af lufthavnen forholdt det sig således, at landings- og parkeringsafgifter skulle betales til forsvarsministeriet, mens håndteringsafgifter skulle svares til Blands Ltd. Passagererne betalte via deres flybillet gebyrer til Gibraltar Airport Services, inklusive en særlig afgift til Gibraltars regering. Forsvarsministeriet betalte leje til Gibraltars regering for benyttelse af bestemte kontorlokaler i terminalbygningen, mens Gibraltars regering intet betalte til ministeriet for det område, terminalen var beliggende på.

Endelig er ejendomsretten til terminalbygningen og det område, den er beliggende på, siden anlægget af nærværende sag overgået til Gibraltar Development Corporation, der blev oprettet den 3. maj 1990. Overdragelsen af ejendomsretten, som skete i flere omgange, blev endeligt afsluttet den 11. oktober 1990.

F — *Anmodning om fremlæggelse af dokumenter*

Domstolen har anmodet sagsøgeren, Det Forenede Kongerige og Kongeriget Spanien om at fremlægge planer, der nøjagtigt angiver placeringen af Gibraltars lufthavn, den eksisterende terminal og den nye terminal, som skal opføres i henhold til den fælles erklæring af 2. december 1987. Herefter har de tre parter fremlagt forskellige dokumenter, der indeholder gengivelser af kort og fotografier.

F. Grévisse

Refererende dommer