# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
29 päivänä kesäkuuta 1993 *

Asiassa C-298/89,

**Gibraltarin hallitus**, asiamiehinään Ian S. Forrester, QC, Skotlannin asianajajayhteisö ja Richard O. Plender, QC, Englannin ja Walesin asianajajayhteisö, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Loesch ja Wolter, 8 rue Zithe,

kantajana,

vastaan

**Euroopan yhteisöjen neuvosto**, asiamiehinään oikeudellisen yksikön johtaja Antonio Sacchetini ja oikeudellinen neuvonantaja Jacques Delmoly, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja Jörg Käser, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

vastaajana,

jota tukevat

**Espanjan kuningaskunta**, asiamiehinään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Javier Conde de Saro ja yhteisön oikeutta koskevia asioita hoitavan osaston valtionasiamies Rosario Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4–6 boulevard E. Servais,

**Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta**, asiamiehenään John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, avustajanaan barrister Derrick Wyatt, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt, ja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Thomas Van Rijn, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Nicola Annecchino, Centre Wagner, Kirchberg,

väliintulijoina,

joka menettelyn tässä vaiheessa koskee ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla nostetun kanteen tutkittavaksi ottamista; mainitussa kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan jäsenvaltioiden välistä matkustajien, postin ja rahdin kuljetusta koskevista luvista alueiden välisessä säännöllisessä lentoliikenteessä 25 päivänä heinäkuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/416/ETY muuttamisesta 18 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/463/ETY 2 artiklan 2 kohta (EYVL 1989, L 226, s. 14),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg ja J. L. Murray sekä tuomarit G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco, P. J. G. Kapteyn ja D. A. O. Edward,

julkisasiamies: C. O. Lenz,
kirjaaja: J.-G. Giraud,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten suulliset lausumat 6.5.1992 pidetyssä istunnossa, jossa neuvoston asiamiehinä toimivat Antonio Sacchetini ja oikeudellinen neuvonantaja John Carbery sekä Espanjan kuningaskunnan asiamiehenä yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto José Navarro Gonzalez,

kuultuaan 4.5.1993 pidetyssä istunnossa julkisasiamiehen esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Gibraltarin hallitus on 28.9.1989 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon saapuneessa kanteessa vaatinut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla kumoamaan jäsenvaltioiden välistä matkustajien, postin ja rahdin kuljetusta koskevista luvista alueiden välisessä säännöllisessä lentoliikenteessä 25 päivänä heinäkuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/416/ETY muuttamisesta 18 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/463/ETY (EYVL L 226, s. 14) 2 artiklan 2 kohdan.

2 Edellä mainitulla 25.7.1983 annetulla neuvoston direktiivillä 83/416/ETY (EYVL L 237, s. 19) on tarkoitus luoda yhteisön ohjelma jäsenvaltioiden myöntämien, alueiden välistä säännöllistä lentoliikennettä koskevien lupien osalta, ja direktiivillä pyritään näin yhteisön sisäisen lentoliikenneverkon kehittämiseen. Direktiivi koskee erityisesti noudatettavaa lupamenettelyä, mahdollisia epäämisperusteita ja sovellettavien tariffien hyväksymismenettelyä.

3 Mainittua direktiiviä muutettiin ensimmäisen kerran 26.5.1986 annetulla neuvoston direktiivillä 86/216/ETY (EYVL L 152, s. 47), jotta sen soveltamisalan ulkopuolelle voitiin väliaikaisesti jättää Azorien autonomisen alueen muodostavien Atlantin saarten lentoasemat ja Porton lentoasema, samoin edellytyksin kuin siitä oli direktiivillä 83/416/ETY suljettu pois Kreikan saarten lentoasemat, koska mainituilla saarilla oli riittämätön lentoliikenne ja koska Porton lentoaseman infrastruktuuria pyrittiin kehittämään.

4 Seuraavaksi direktiiviä muutettiin edellä mainitulla 18.7.1989 annetulla direktiivillä 89/463/ETY, jossa säädetään saatujen kokemusten perusteella uudet säännöt, joilla pyritään tarjoamaan lentoyhtiöille enemmän mahdollisuuksia kehittää markkinoita ja yhteisön eri alueiden välisiä suoria lentoyhteyksiä olemassa olevien epäsuorien yhteyksien sijasta. Direktiivillä laajennetaan pääasiallisesti sellaisen järjestelyn soveltamisalaa, joka koskee yli 70-paikkaisten ilma-alusten suorittamia lentoja, ja poistetaan useita alueiden välisen säännöllisen lentoliikenteen lupien epäämisperusteita, jotka sisältyivät alkuperäiseen direktiiviin. Lisäksi direktiiviin 89/463/ETY sisältyy säännös, jonka mukaan sen soveltamista Gibraltarin lentoasemaan lykätään siihen asti, kun

Espanjan kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten välisiä yhteistyöjärjestelyjä aletaan soveltaa.

5 Nyt kyseessä olevan kanteen kohteena oleva direktiivin 2 artiklan 2 kohta on seuraavanlainen:

"Tämän direktiivin säännösten soveltamista Gibraltarin lentoasemaan lykätään siihen asti, kunnes Espanjan kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan ulkoasiainministereiden 2.12.1987 antaman yhteisen julkilausuman mukaiset järjestelyt pannaan täytäntöön. Espanjan kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten on ilmoitettava tästä täytäntöönpanopäivästä."

6 Espanjan kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan ulkoasiainministereiden 2.12.1987 antaman yhteisen julkilausuman 8 kohdassa esitetään erityisesti, että Gibraltarin lentoaseman yhteiskäyttöjärjestelyä sovelletaan heti kun Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat ilmoittaneet Espanjan vastaaville viranomaisille 3.3 kohdan (tullitarkastukset ja henkilöiden maahantulotarkastukset) voimaan saattamiseksi tarvittavan lainsäädännön voimaantulosta ja kun Espanjan lentoaseman terminaali on saatu valmiiksi, mutta kuitenkin viimeistään vuoden kuluttua edellä mainitusta ilmoituksesta.

7 Neuvosto esitti kanteen johdosta yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla oikeudenkäyntiväitteen ja pyysi yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan mainitun väitteen ennen pääasian ratkaisemista.

8 Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi työjärjestyksen 93 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti vastaajan vaatimuksia tukevien Espanjan kuningaskunnan (15.11.1989 annettu määräys), Yhdistyneen kuningaskunnan (17.1.1990 annettu määräys) ja Euroopan yhteisöjen komission (21.2.1990 annettu määräys) väliintulon.

9 Esittämänsä oikeudenkäyntiväitteen tueksi neuvosto kiistää ensinnäkin Gibraltarin hallituksen oikeuden nostaa kanne, vedoten siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan oikeuden mukaan kanteen nostaminen kyseisessä asiassa kuuluu kuvernöörin toimivaltaan. Lisäksi neuvoston mukaan direktiivi ei voi olla sellaisen kumoamiskanteen kohteena, jonka luonnollinen tai oikeushenkilö nostaa ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla. Lopuksi neuvosto väittää, että kanteen kohteena oleva säännös ei koske Gibraltarin hallitusta suoraan eikä erikseen.

10 Gibraltarin hallitus vaatii oikeudenkäyntiväitteen hylkäämistä. Se vetoaa ensinnäkin siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa tunnustetaan Gibraltarin oikeushenkilöllisyys, johon sisältyy erityisesti oikeus nostaa nyt kyseessä oleva kanne, sillä mainittu kanne koskee 23.5.1969 annetun Gibraltar Constitutional Orderin 55 pykälässä tarkoitettua "paikallista etua koskevaa tiettyä kysymystä" ja samana päivänä annettua ministeriön määräystä, jossa turismi ja lentokentän siviiliterminaali sisällytetään Gibraltarin ministereiden toimivaltaan. Lisäksi kantaja väittää, että direktiivin 89/463/ETY 2 artiklan 2 kohta on direktiivistä erillinen päätös, jonka laillisuuden yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan mukaisesti, koska mainitulla kohdalla on välitön oikeusvaikutus. Lopuksi Gibraltarin hallitus väittää, että koska se osallistuu lentoliikenteen lupamenettelyyn Gibraltarin väestön hyvinvoinnin parantamisesta vastaavana tahona ja lentoaseman terminaalin omistajana, mainittu päätös koskee sitä suoraan ja erikseen.

11 Kaikki väliintulijat tukevat neuvoston esittämää oikeudenkäyntiväitettä ja täydentävät sen perusteluita. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa erityisesti siihen, että Gibraltaria koskevien valtiosääntöoikeudellisten säännösten perusteella kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä koskeva kanne voidaan nostaa – kantajalle kaikkein edullisimmankin tulkinnan mukaan – Gibraltarin hallituksen nimissä ainoastaan kuvernöörin määräyksestä. Espanjan kuningaskunta ja komissio korostavat, että kanteen kohteena olevaan direktiiviin ei sisälly erillistä päätöstä, josta voidaan nostaa kanne perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla.

12 Asiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä oikeudenkäyntiväitteeseen liittyviä kirjallisia huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

13 ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Yhteisön tuomioistuin tutkii neuvoston ja komission säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta. Tässä tarkoituksessa sillä on toimivalta ratkaista jäsenvaltion, neuvoston tai komission kanne, jonka perusteena on puuttuva toimivalta, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, tämän sopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö.

Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi samoin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä taikka päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen. – – "

14 Koska Gibraltarin hallitus ei kuulu – eikä se edes väitä kuuluvansa – 173 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrättyihin kantajiin, sen nostaman kanteen tutkittavaksi ottamista on arvioitava ottaen huomioon yksinomaan 173 artiklan toisen kohdan määräykset.

15 Ensinnäkin on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut 14.12.1962 antamastaan tuomiosta alkaen (yhdistetyt asiat 16/62 ja 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes v. neuvosto, Kok. 1962, s. 901), että perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa käytetyllä ilmaisulla "päätös" on perustamissopimuksen 189 artiklasta ilmenevä tekninen merkitys ja että normatiivisen toimen eli säädöksen ja perustamissopimuksen 189 artiklassa tarkoitetun päätöksen erottava kriteeri on se, onko toimi yleisesti sovellettava vai ei.

16 On syytä muistuttaa myös, että vaikka direktiivi periaatteessa sitoo vain niitä, joille se on osoitettu, eli jäsenvaltioita, se on kuitenkin tavallisesti välillinen lainsäädäntötoimi. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo määritellyt direktiivin yleisesti sovellettavaksi toimeksi (ks. esimerkiksi asia 70/83, Kloppenburg, tuomio 22.2.1984, Kok. 1984, s. 1075, 11 kohta tai asia 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale v. neuvosto, määräys 13.7.1988, Kok. 1988, s. 4121, 28 kohta).

17 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että toimen yleiseen sovellettavuuteen ja siten sen normatiivisuuteen ei vaikuta se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määritellä niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimea sovelletaan tiettynä ajankohtana, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että toimea sovelletaan sen tarkoituksen mukaisesti siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (ks. asia 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, tuomio 22.7.1968, Kok. 1968, s. 595; asia 64/69, Compagnie française commerciale et financière v. komissio, tuomio 16.4.1970, Kok. 1970, s. 221, 11 kohta; asia 242/81, Roquette Frères v. neuvosto, tuomio 30.9.1982, Kok. 1982, s. 3213, 7 kohta; yhdistetyt asiat 97/86, 193/86, 99/86 ja 215/86, Astéris v. komissio, tuomio 26.4.1988, Kok. 1988, s. 2181, 13 kohta; edellä mainittu asia Fédération européenne de la santé animale v. neuvosto, määräys 13.7.1988, 29 kohta; yhdistetyt asiat C-15/91

ja C-108/91, Buckl v. komissio, tuomio 24.11.1992, Kok. 1992, s. I-6061, 25 kohta).

18 Lopuksi, yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että tekstiin sisältyvät väliaikaiset (edellä mainitut tuomiot asioissa Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto ja Compagnie française commerciale et financière v. komissio, 12–15 kohta) tai alueelliset (yhdistetyt asiat 103/78–109/78, Société des usines de Beauport v. neuvosto, tuomio 18.1.1979, Kok. 1979, s. 17, 15–19 kohta) rajoitukset tai poikkeukset ovat erottamaton osa sitä säännöstöä, johon ne kuuluvat, ja niillä on harkintavallan väärinkäyttötapauksia lukuun ottamatta sama oikeudellinen luonne kuin mainitulla säännöstöllä.

19 Nyt kyseessä olevassa tapauksessa direktiivin 89/463/ETY yleinen sovellettavuus kiistetään ainoastaan sen 2 artiklan 2 kohdan osalta. Direktiivi koskee kaikkea yhteisön alueiden välistä säännöllistä lentoliikennettä, jota koskeva jäsenvaltioiden lupajärjestely siinä muutetaan.

20 Riitautetussa säännöksessä lykätään Gibraltarille suuntautuvan tai sieltä lähtevän lentoliikenteen osalta uuden järjestelyn soveltamista siihen asti, kunnes Espanjan kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan ulkoasiainministereiden 2.12.1987 antaman yhteisen julkilausuman mukaiset järjestelyt pannaan täytäntöön. Näin ollen direktiivi vaikuttaa myös kaikkiin lentoliikenteenharjoittajiin, jotka haluavat liikennöidä yhteisön jonkin lentoaseman ja Gibraltarin lentoaseman välisellä suoralla alueiden välisellä reitillä, sekä yleisemmin kaikkiin Gibraltarin lentoaseman käyttäjiin. Sitä sovelletaan siis objektiivisesti määritettyihin tilanteisiin.

21 Lisäksi on syytä todeta, että Gibraltarin lentoasema ei ole ainoa lentoasema, joka on väliaikaisesti jätetty direktiivin alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle. Muita lentoasemia (Kreikan saarten, Azorien autonomisen alueen muodostavien Atlantin saarten lentoasemat ja Porton lentoasema) on edellä mainittujen, 25.7.1983 annetun direktiivin 83/416/ETY ja 26.5.1986 annetun direktiivin 86/216/ETY nojalla jätetty väliaikaisesti sen alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle teknisistä tai taloudellisista syistä, kuten riittämättömän lentoliikenteen tai lentoaseman infrastruktuurin kehittämispyrkimysten vuoksi.

22 Gibraltarin lentoaseman osalta kyseessä olevassa direktiivissä perustellaan soveltamisen lykkäämistä viittaamalla Espanjan kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan ulkoasiainministereiden 2.12.1987 antamaan yhteiseen julkilausumaan sisältyvään sopimukseen. Tällä viittauksella todetaan direktiivin täytäntöönpanon objektiivinen este ottaen huomioon sen tavoitteet. Kun

otetaan huomioon kantajan itsensä voimakkaasti korostama Espanjan kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen kiista sen alueen hallinnasta, jolla Gibraltarin lentoasema sijaitsee, sekä mainitusta kiistasta johtuvat liikennöimisvaikeudet, Gibraltarin lentoaseman ja yhteisön muiden lentoasemien välisen lentoliikenteen kehittyminen edellyttää, että mainittujen kahden valtion sopima yhteistyöjärjestely pannaan täytäntöön.

23 Näissä olosuhteissa direktiivin 89/463/ETY 2 artiklan 2 kohtaa ei voida pitää perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna päätöksenä, vaan sillä on päinvastoin sama yleinen luonne kuin kyseisellä direktiivillä.

24 Kanne jätetään siis tutkimatta ilman että on tarpeen tutkia oikeudenkäyntiväitteen tueksi esitettyjä muita perusteita.

**Oikeudenkäyntikulut**

25 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Gibraltarin hallitus on hävinnyt asian, Gibraltarin hallitus velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti väliintulijoina olevat Espanjan kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio määrätään vastaamaan omista kuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

**1) Kanne jätetään tutkimatta.**

**2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Väliintulijoina olevat Espanjan kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio määrätään vastaamaan omista kuluistaan.**

Due Kakouris Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler Moitinho de Almeida

Grévisse Díez de Velasco Kapteyn Edward

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä kesäkuuta 1993.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti