DOMSTOLENS DOM
av den 29 juni 1993*

Mål C-298/89

Government of Gibraltar, företrädd av Ian S. Forrester, QC, of the Scots Bar, och Richard O. Plender, QC, of the Bar of England and Wales, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaterna Loesch och Woelter, 8, rue Zithe,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av direktören Antonio Sacchetini, rådets rättstjänst, och juridiske rådgivaren Jacques Delmoly, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos generaldirektören Jörg Käser, direktoratet för rättsfrågor, Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av generaldirektören med ansvar för samordning av gemenskapsrättsliga tvister Javier Conde de Saro och Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Spaniens ambassad, 4–6, boulevard E. Servais,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Derrick Wyatt, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg hos Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Thomas Van Rijn, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Nicola Annecchino, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

* Rättegångsspråk: engelska.

intervenienter.

Talan avser på rättegångens nuvarande stadium upptagandet till sakprövning av en enligt artikel 173 andra stycket EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av artikel 2.2 i rådets direktiv 89/463/EEG av den 18 juli 1989 om ändring av rådets direktiv 83/416/EEG av den 25 juli 1983 om tillstånd till interregional regelbunden lufttrafik för befordran av passagerare, post och gods mellan medlemsstater (EGT 1989 L 226, s. 14, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena C.N. Kakouris, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg och J.L. Murray samt domarna G.F. Mancini, R. Joliet, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco, P.J.G. Kapteyn och D.A.O. Edward,

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

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden vid sammanträde den 6 maj 1992, vid vilket rådet företräddes av Antonio Sacchetini och juridiske rådgivaren John Carbery, båda i egenskap av ombud, och Spanien företräddes av generaldirektören med ansvar för samordning av gemenskapsrättsliga tvister Alberto José Navarro Gonzales, i egenskap av ombud,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 4 maj 1993,

meddelar följande

dom

1 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 28 september 1989 har Gibraltars regering i enlighet med artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget yrkat ogiltigförklaring av artikel 2.2 i rådets direktiv 89/463/EEG

av den 18 juli 1989 om ändring av direktiv 83/416/EEG om tillstånd till interregional regelbunden lufttrafik för befordran av passagerare, post och gods mellan medlemsstater (EGT L 226, s. 14).

2 Syftet med rådets direktiv 83/416/EEG av den 25 juli 1983 (EGT L 237, s. 19, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) är att upprätta ett gemenskapsprogram för medlemsstaternas tillstånd till interregional regelbunden lufttrafik mellan medlemsstaterna för att främja utvecklingen av lufttrafiknätet inom gemenskapen. Direktivet avser särskilt det tillståndsförfarande som skall iakttas, de möjliga grunderna för avslag och förutsättningarna för godkännande av de tillämpade taxorna.

3 Direktivet ändrades en första gång genom rådets direktiv 86/216/EEG av den 26 maj 1986 (EGT L 152, s. 47, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), varigenom flygplatserna på de öar i Atlanten som utgör den autonoma regionen Azorerna samt Portos flygplats tillfälligt undantogs från tillämpningen av direktivet under samma förutsättningar som gällde för de grekiska öar som redan undantagits genom direktiv 83/416. Grunden härför var att lufttrafiken var otillräcklig på Azorerna och att infrastrukturen på Portos flygplats fortfarande var under utbyggnad.

4 Direktivet ändrades därefter genom ovan angivna direktiv 89/463 av den 18 juli 1989 som mot bakgrund av de vunna erfarenheterna innehåller nya bestämmelser för att ge lufttrafikföretagen större möjligheter att utveckla marknaderna och att främja utvecklingen av direkt trafik mellan de olika regionerna i gemenskapen i stället för att behålla indirekt trafik. Genom det sistnämnda direktivet utvidgades i huvudsak tillämpningsområdet för det föreskrivna systemet till flygningar med luftfartyg med mer än 70 passagerarplatser och upphävdes flera av det ursprungliga direktivets grunder för att vägra tillstånd till interregional regelbunden lufttrafik. Direktiv 89/463 innehåller även en bestämmelse varigenom tillämpningen av direktivet på Gibraltars flygplats skjuts upp till dess att den ordning för samarbete som överenskommits mellan Spanien och Förenade kungariket börjar tillämpas.

5 Denna bestämmelse, som finns i artikel 2.2 i det direktiv som sökandens talan avser, har följande lydelse:

"Tillämpningen av bestämmelserna i detta direktiv på Gibraltars flygplats skjuts upp till dess att den ordning som föreskrivs i den gemensamma förklaringen av Spaniens och Förenade kungarikets utrikesministrar av den 2

december 1987 börjar tillämpas. Spaniens och Förenade kungarikets regeringar skall underrätta rådet om när detta sker".

6 I den gemensamma förklaringen av Spaniens och Förenade kungarikets utrikesministrar av den 2 december 1987 föreskrivs bl.a., i punkt 8, att ordningen för den gemensamma användningen av Gibraltars flygplats skall börja tillämpas när de brittiska myndigheterna har anmält för sina spanska motsvarigheter att den lagstiftning som krävs för att genomföra punkt 3.3 (tull- och immigrationskontroller vid varje terminal) har trätt i kraft och när den spanska terminalen har färdigställts, dock senast ett år efter den ovan angivna anmälan.

7 Rådet har i enlighet med artikel 91.1 första stycket i rättegångsreglerna för domstolen gjort invändning om rättegångshinder mot ansökan och begärt att domstolen skall meddela beslut i fråga om rättegångshindret utan att själva sakfrågan prövas.

8 Domstolen har i enlighet med artikel 93.1 och 93.2 i rättegångsreglerna tillåtit Spanien (beslut av den 15 november 1989), Förenade kungariket (beslut av den 17 januari 1990) och Europeiska gemenskapernas kommission (beslut av den 21 februari 1990) att intervenera till stöd för svarandens yrkanden.

9 Till stöd för sin invändning om rättegångshinder har rådet för det första bestritt att Gibraltars regering har talerätt, eftersom väckandet av en sådan talan som den förevarande enligt brittisk rätt omfattas av guvernörens behörighet. För det andra har rådet gjort gällande att ett direktiv inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring som väcks av en fysisk eller juridisk person enligt artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget. Rådet har slutligen hävdat att den angripna bestämmelsen inte direkt eller personligen berör Gibraltars regering.

10 Gibraltars regering har yrkat att invändningen om rättegångshinder inte skall godtas. Denna regering har för det första gjort gällande att dess egenskap av juridisk person är erkänd i brittisk rätt och bl.a. omfattar behörighet att väcka förevarande talan, eftersom denna avser en "bestämd inre angelägenhet" i den mening som avses i punkt 55 i bilaga 1 till Gibraltar Constitution Order av den 23 maj 1969 och utrikesministerns depesch samma dag till Gibraltars guvernör. Enligt depeschen omfattas turism och flygplatsens terminal för civil luftfart av behörighetsområdet för Gibraltars ministrar. Sökanden har vidare hävdat att artikel 2.2 i direktiv 89/463 utgör ett särskilt beslut i förhållande till direktivet och att det, eftersom det har direkt effekt,

kan granskas av domstolen enligt artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget. Gibraltars regering har slutligen hävdat att den berörs direkt och personligen på grund av formen för sitt deltagande i förfarandet för tillstånd till lufttrafik, som organ med ansvar för att främja Gibraltars befolknings välfärd och som ägare av flygplatsterminalen.

11 Samtliga intervenienter har anslutit sig till rådets invändning om rättegångshinder och utvecklat denna ytterligare. Förenade kungariket har framför allt gjort gällande att med hänsyn till de särskilda konstitutionella bestämmelser som gäller för Gibraltar kan en talan om fullgörandet av internationella förpliktelser väckas på Gibraltars regerings vägnar, till och med under de för sökanden mest gynnsamma förutsättningarna, endast på guvernörens order. Spanien och kommissionen har framhållit att det angripna direktivet inte innehåller något enskilt beslut mot vilket talan kan föras enligt artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget.

12 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i målet, rättegångens förlopp och parternas grunder och argument rörande invändningen om rättegångshinder hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

13 I artikel 173 i EEG-fördraget föreskrivs följande:

"Domstolen skall granska lagenligheten av sådana rådets och kommissionens rättsakter som inte är rekommendationer eller yttranden. För detta ändamål skall den vara behörig att pröva talan som väcks av en medlemsstat, av rådet eller av kommissionen om bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av detta fördrag eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller om maktmissbruk.

Varje fysisk eller juridisk person får på samma villkor föra talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom. ..."

14 Eftersom Gibraltars regering inte ingår – och inte heller gör gällande att den ingår – bland dem som kan väcka talan enligt artikel 173 första stycket, skall frågan om upptagandet till sakprövning av regeringens ansökan uteslutande bedömas med hänsyn till bestämmelserna i artikel 173 andra stycket.

15 Inledningsvis skall det anmärkas att domstolen alltsedan sin dom av den 14 december 1962 i förenade målen 16/62 och 17/62 Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes mot rådet (Rec. 1962 s. 901) har ansett att termen "beslut" som används i artikel 173 andra stycket i fördraget har den tekniska betydelse som följer av artikel 189 i fördraget, och att kriteriet för att skilja mellan en normativ rättsakt och ett beslut i den mening som avses i sistnämnda artikel skall sökas i huruvida rättsakten i fråga har allmän giltighet eller inte.

16 Det skall vidare erinras om att ett direktiv, även om det i princip inte är bindande för andra än dem det riktar sig till, dvs. medlemsstaterna, vanligen ändå utgör en form av indirekt lagstiftning. Domstolen har för övrigt redan haft anledning att beteckna ett direktiv som en rättsakt med allmän giltighet (se exempelvis dom av den 22 februari 1984 i målet 70/83 Kloppenburg, Rec. s. 1075, punkt 11, eller beslut av den 13 juli 1988 i målet 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale mot rådet, Rec. s. 4121, punkt 28).

17 Av domstolens fasta rättspraxis framgår dessutom att en rättsakts allmänna giltighet och därmed normativa karaktär inte går förlorad därför att det med större eller mindre säkerhet kan fastställas hur många eller till och med vilka rättssubjekt som den vid en viss tidpunkt är tillämplig på, så länge som denna tillämpning sker på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk situation som anges i rättsakten och som överensstämmer med dess syfte (dom av den 11 juli 1968 i målet 6/68 Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, Rec. s. 595, dom av den 16 april 1970 i målet 64/69 Compagnie française commerciale et financière mot kommissionen, Rec. s 221, punkt 11, dom av den 30 september 1982 i målet 242/81 Roquette Frères mot rådet, Rec. s. 3213, punkt 7, dom av den 26 april 1988 i målen 97/86, 193/86, 99/86 och 215/86, Astéris mot kommissionen, Rec. s. 2181, punkt 13, beslut av den 13 juli 1988 i ovannämnda mål Fédération européenne de la santé animale mot rådet, punkt 29, dom av den 24 november 1992 i målen C-15/91 och C-108/91 Buckl mot kommissionen, Rec. s. I-6061, punkt 25).

18 Slutligen har domstolen redan fastställt att begränsningar eller undantag som är tillfälliga (domar i de ovannämnda målen Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet och Compagnie française commerciale et financière mot kommissionen, punkterna 12–15) eller avser den territoriella räckvidden (dom av den 18 januari 1979 i målen 103/78–109/78 Société des Usines de Beauport mot rådet, Rec. s. 17, punkterna 15–19) utgör en integrerande del av de samlade

bestämmelser i vilka de ingår och har, utom i fall av maktmissbruk, samma allmänna karaktär som dessa bestämmelser.

19 I förevarande fall har det inte bestritts att bestämmelserna i direktiv 89/463, bortsett från artikel 2.2, har allmän giltighet. Direktivet gäller all interregional regelbunden lufttrafik inom gemenskapen och ändrar systemet för medlemsstaternas tillstånd till sådan trafik.

20 Genom den angripna bestämmelsen uppskjuts tillämpningen av detta nya system för trafik till och från Gibraltar till dess att den ordning som föreskrivs i den gemensamma förklaringen av Spaniens och Förenade kungarikets utrikesministrar av den 2 december 1987 börjar tillämpas. Bestämmelserna berör således på samma sätt alla lufttrafikföretag som önskar driva direkt interregional lufttrafik mellan en annan flygplats inom gemenskapen och Gibraltars flygplats och, mera allmänt, alla som använder den senare flygplatsen. Bestämmelsen är därför tillämplig på objektivt angivna situationer.

21 Gibraltars flygplats är för övrigt inte den enda som tillfälligt undantagits från direktivets territoriella tillämpningsområde. Andra flygplatser (på de grekiska öarna och på de öar i Atlanten som utgör den autonoma regionen Azorerna, liksom Portos flygplats) har redan undantagits tillfälligt från dess tilllämpning genom ovan angivna direktiv 83/416 av den 25 juli 1983 och direktiv 86/216 av den 26 maj 1986 av tekniska eller ekonomiska orsaker, såsom otillräcklig lufttrafik eller fortsatt utbyggnad av flygplatsens infrastruktur.

22 I direktiv 89/463 motiveras den uppskjutna tillämpningen med avseende på Gibraltars flygplats med en hänvisning till överenskommelsen i den gemensamma förklaringen av Spaniens och Förenade kungarikets utrikesministrar av den 2 december 1987. Denna hänvisning innebär att det konstateras att det med hänsyn till direktivets syften föreligger ett objektivt hinder för dess genomförande. Med hänsyn till de av sökanden själv ingående redovisade meningsskiljaktigheterna mellan Spanien och Förenade kungariket om överhögheten över det område där Gibraltars flygplats är belägen och de svårigheter som dessa meningsskiljaktigheter medför för flygplatsens drift, är utvecklingen av lufttrafiken mellan denna flygplats och de övriga flygplatserna inom gemenskapen beroende av genomförandet av den samarbetsordning som dessa två stater kommit överens om.

23 Under dessa omständigheter kan artikel 2.2 i direktiv 89/463 inte anses utgöra ett beslut i den mening som avses i artikel 173 andra stycket i fördraget, utan har tvärtom samma allmänna karaktär som detta direktiv.

24 Sökandens talan kan därför inte prövas och skall i enlighet därmed avvisas, utan att de övriga grunder som åberopats till stöd för invändningen om rättegångshinder behöver prövas.

Rättegångskostnader

I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Gibraltars regering har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna. I enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall intervenienterna Spanien, Förenade kungariket och kommissionen bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Sökandens talan avvisas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Intervenienterna Spanien, Förenade kungariket och kommissionen skall bära sina rättegångskostnader.

Due Kakouris Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Mancini Joliet Schockweiler Moitinho de Almeida

Grévisse Diez de Velasco Kapteyn Edward

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 juni 1993.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande