YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

5 päivänä marraskuuta 2002 *

Asiassa C-468/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Benyon ja C. Tufvesson, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehenään L. Nordling, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

jota tukee **Alankomaiden kuningaskunta,** asiamiehinään M. A. Fierstra ja J. van Bakel,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan

— ensisijaisesti, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) sekä tämän perustamissopimuksen nojalla annetun johdetun oikeuden ja erityisesti yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2407/92 (EYVL L 240, s. 1), yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8), lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 (EYVL L 240, s. 15), tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89 (EYVL L 220, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/93 (EYVL L 278, s. 1), eikä lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL L 14, s. 1) mukaisia velvoitteitaan, koska se on neuvotellut, parafoinut ja vuonna 1995 tehnyt erikseen Amerikan yhdysvaltojen kanssa lentoliikenteen alalla niin sanotun open skies -sopimuksen

— toissijaisesti ja täydentävästi, että siltä osin kuin vuoden 1995 sopimuksella ei katsota huomattavasti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia, Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla) mukaisia velvoitteitaan, sellaisena kuin tämä sopimus on mukautettuna Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1) 6 artiklalla, koska se ei ole poistanut näistä aiemmin tehdyistä sopimuksista EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 52 artiklan kanssa sekä sovollettavan johdetun oikeuden kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä tai toteuttanut tätä tarkoitusta varten kaikkia oikeudellisesti mahdollisia toimenpiteitä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: kuudennen jaoston puheenjohtaja J. -P. Puissochet, joka hoitaa presidentin tehtäviä, jaoston puheenjohtaja R. Schintgen sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris (esittelevä tuomari), F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein, ja osastopäällikkö D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehinään F. Benyon ja C. Tufvesson, Ruotsin kuningaskunnan, asiamiehenään A. Kruse, ja Alankomaiden kuningaskunnan,

asiamiehinään J. van Bakel, H. G. Sevenster ja J. van Haersolte, 8.5.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 31.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.12.1998 ja jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan

— ensisijaisesti, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) sekä tämän perustamissopimuksen nojalla annetun johdetun oikeuden ja erityisesti yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2407/92 (EYVL L 240, s. 1), yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8), lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 (EYVL L 240, s. 15), tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta

1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89 (EYVL L 220, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/93 (EYVL L 278, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2299/89), eikä lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL L 14, s. 1) mukaisia velvoitteitaan, koska se on neuvotellut, parafoinut ja vuonna 1995 tehnyt erikseen Amerikan yhdysvaltojen kanssa lentoliikenteen alalla niin sanotun open skies -sopimuksen

— toissijaisesti ja täydentävästi, että siltä osin kuin vuoden 1995 sopimuksella ei katsota huomattavasti muutetun ja siten korvatun aiemmin tehtyjä sopimuksia, Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla) mukaisia velvoitteitaan, sellaisena kuin tämä sopimus on mukautettuna Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1) 6 artiklalla, koska se ei ole poistanut näistä aiemmin tehdyistä sopimuksista EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 52 artiklan kanssa sekä sovellettavan johdetun oikeuden kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä tai toteuttanut tätä tarkoitusta varten kaikkia oikeudellisesti mahdollisia toimenpiteitä.

2 Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 8.7.1999 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Ruotsin kuningaskunnan vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 80 artiklan 1 kohta) määrätään, että perustamissopimuksen kolmannen osan

liikennettä koskevan IV osaston määräyksiä sovelletaan ainoastaan rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen. Tämän artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää, annetaanko meri- ja lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan.

Tällöin sovelletaan 75 artiklan 1 ja 3 kohdan määräyksiä menettelystä."

4 Viimeksi mainitun määräyksen perusteella ja lentoliikenteen sisämarkkinoiden asteittaiseksi toteuttamiseksi neuvosto antoi vuosina 1987, 1990 ja 1992 kolme niin sanottua lainsäädäntöpakettia, joilla pyrittiin varmistamaan toisaalta lentoliikenteen palvelujen vapaa tarjoaminen ja toisaalta yhteisön kilpailusääntöjen soveltaminen kyseisellä alalla.

5 Vuonna 1992 annettu niin sanottu kolmas lainsäädäntöpaketti käsittää asetukset N:o 2407/92, N:o 2408/92 ja N:o 2409/92.

6 Asetuksen N:o 2407/92 1 artiklan mukaan tämä asetus koskee yhteisöön sijoittautuneille lentoliikenteen harjoittajille jäsenvaltioissa myönnettävien liikennelupien myöntämiseen ja voimassa pitämiseen liittyviä vaatimuksia. Tältä osin saman asetuksen 3 artiklan 3 kohdasta seuraa, että yhteisöön sijoittautuneet yritykset eivät saa yhteisön alueella kuljettaa lentoteitse matkustajia, postia ja/tai rahtia maksua tai muuta korvausta vastaan, ellei niille ole myönnetty asianmukaista liikennelupaa. Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltio saa myöntää liikenneluvan vain yritykselle, jonka päätoimipaikka tai mahdollinen rekisteröity kotipaikka sijaitsevat kyseisessä jäsenvaltiossa, ja yrityksen on oltava

suoraan tai osake-enemmistön kautta jäsenvaltioiden ja/tai jäsenvaltioiden kansalaisten omistuksessa ja tosiasiallisesti näiden määräysvallassa, sanotun rajoittamatta niiden sopimusten ja yleissopimusten soveltamista, joiden sopijapuolena yhteisö on.

7 Asetus N:o 2408/92 koskee, kuten sen nimikin osoittaa, yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsyä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille. Tämän asetuksen 2 artiklan b alakohdan määritelmän mukaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajalla tarkoitetaan lentoliikenteen harjoittajaa, jolla on voimassa oleva toimilupa, joka on annettu asetuksen N:o 2407/92 mukaisesti. Asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä. Saman artiklan 2 kohdassa annetaan kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuus 1.4.1997 asti säätää poikkeus tästä säännöksestä siltä osin kuin on kysymys kabotaasiliikenneoikeuksien käyttämisestä.

8 Asetuksen N:o 2408/92 4—7 artiklassa säädetään muun muassa jäsenvaltioiden mahdollisuudesta asettaa julkisen palvelun velvoite tietyille reiteille. Asetuksen 8 artiklan nojalla jäsenvaltioilla on mahdollisuus säännellä liikenteen jakamista samaan lentoasemajärjestelmään kuuluvien lentoasemien välillä syrjimättä lentoliikenteen harjoittajia näiden kansallisuuden tai identiteetin perusteella. Asetuksen 9 artiklassa säädetään, että jos ilmaantuu ruuhkautumiseen tai ympäristöön liittyviä vakavia ongelmia, asiasta vastuussa oleva jäsenvaltio voi asettaa liikenneoikeuksien käyttämiselle ehtoja, rajoittaa niiden käyttämistä tai kieltää niiden käyttämisen varsinkin silloin, kun liikenne saadaan hoidetuksi tyydyttävästi muilla liikennemuodoilla.

9 Asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 1 kohdan mukaan tässä asetuksessa määritellään ne perusteet ja menettelyt, joita sovelletaan lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksujen vahvistamiseen yhteisössä.

10 Tämän artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Tätä asetusta ei sovelleta:

a) muiden kuin yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien veloittamiin kuljetusmaksuihin,

b) yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 mukaisesti julkisella palveluvelvoitteella määrättyihin kuljetusmaksuihin, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 kohdan soveltamista.

3. Ainoastaan yhteisössä toimivilla lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus ottaa käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja."

11 Vuonna 1992 annettujen asetusten N:o 2407/92, N:o 2408/92 ja N:o 2409/92 lisäksi yhteisön lainsäätäjä on antanut muita säädöksiä lentoliikenteen alalla. Kysymys on erityisesti asetuksista N:o 2299/89 ja N:o 95/93.

12 Asetusta N:o 2299/89 sovelletaan sen 1 artiklan mukaan tietokonepohjaisiin paikanvarausjärjestelmiin (jäljempänä TPJ), jotka sisältävät lentoliikennetuotteita ja joita tarjotaan käytettäväksi ja/tai käytetään yhteisön alueella, riippumatta järjestelmän toimittajan asemasta tai kansallisuudesta, käytettävästä tietolähteestä tai asianomaisen tietokonekeskuksen sijainnista ja niiden lentoasemien maantieteellisestä sijainnista, joiden välillä lentoliikennettä harjoitetaan.

13 Saman asetuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

"1. Edellä 3, 4, 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja järjestelmän toimittajan velvoitteita ei sovelleta suhteessa kolmannen maan emoyhtiöön siltä osin kuin sen yhteisön ulkopuolella oleva TPJ ei takaa yhteisön lentoliikenteen harjoittajille kohtelua, joka vastaa tässä asetuksessa ja komission asetuksessa N:o 83/91 säädettyä kohtelua.

2. Edellä 3 a ja 4 artiklassa sekä jäljempänä 8 artiklassa tarkoitettuja emoliikenteenharjoittajien tai osallistuvan lentoliikenteen harjoittajan velvoitteita ei sovelleta suhteessa yhden tai useamman kolmannen maan lentoliikenteen harjoittajan tai lentoliikenteen harjoittajien määräysvallassa olevaan TPJ:ään siltä osin kuin emoyhtiölle tai osallistuvalle lentoyhtiölle ei myönnetä yhteisön alueen ulkopuolella kohtelua, joka vastaa tässä asetuksessa ja komission asetuksessa N:o 83/91 säädettyä kohtelua."

14 On selvää, että asetusta N:o 95/93 sovelletaan myös kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajiin. Sen 12 artiklassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

"1. Jos käy ilmi, että kolmas valtio lähtö- ja saapumisaikojen jakamisessa lentoasemilla:

a) ei myönnä yhteisön lentoliikenteen harjoittajille kohtelua, joka vastaa jäsenvaltioiden kolmannen maan lentoliikenteen harjoittajille myöntämää kohtelua,

tai

b) ei myönnä *tosiasiallisesti* yhteisön liikenteenharjoittajille kansallista kohtelua,

taikka

c) myöntää muista kolmansista valtioista kotoisin oleville lentoliikenteen harjoittajille suotuisamman kohtelun kuin yhteisön lentoliikenteen harjoittajille,

voidaan toteuttaa aiheelliset toimet tilanteen korjaamiseksi kyseisen tai kyseisten lentoasemien osalta, erityisesti tästä asetuksesta aiheutuvien velvoitteiden täydelliseksi tai osittaiseksi lakkauttamiseksi kyseisestä kolmannesta valtiosta olevan lentoliikenteen harjoittajan suhteen yhteisön oikeuden mukaisesti.

2. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista oikeudellisista tai tosiasiallisista vakavista vaikeuksista, joita yhteisön lentoliikenteen harjoittajat ovat kohdanneet yrittäessään saada lähtö- ja saapumisaikoja kolmansien maiden lentoasemilta."

Oikeudenkäynnin tausta

Aloitteet, joita komissio on tehnyt kansainvälisten sopimusten tekemiseksi lentoliikenteen alalla yhteisön toimesta

15 Toisen maailmansodan loppupuolella tai sodan jälkeen useat valtiot, joista sittemmin tuli yhteisön jäseniä, kuten Ruotsin kuningaskunta, tekivät Amerikan yhdysvaltojen (jäljempänä Yhdysvallat) kanssa kahdenvälisiä sopimuksia lentoliikenteen alalla.

16 Pyrkiessään korvaamaan kahdenvälisten sopimusten muodostaman kokonaisuuden yhdellä yhteisön Yhdysvaltojen kanssa tekemällä sopimuksella komissio pyysi 1990-luvun alusta alkaen useaan kertaan neuvostolta valtuuksia neuvotella Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa tällaisesta lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta.

17 Komissio esitti ensimmäisen tämänsuuntaisen pyynnön 23.2.1990 tehdessään ehdotuksen neuvoston päätökseksi kuulemista ja luvan myöntämistä koskevasta menettelystä, joka liittyy sopimuksiin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kaupallisista suhteista ilmailun alalla. Myöhemmin eli 23.10.1992 se antoi toisen, hieman muutetun päätösehdotuksen (EYVL 1993, C 216, s. 15). Molemmat ehdotukset perustuivat EY:n perustamissopimuksen 113 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla), koska komissio katsoi, että lentoliikennettä koskevien kansainvälisten sopimusten tekeminen kuului yhteisön kauppapolitiikan alaan.

18 Neuvosto päätti kuitenkin molemmissa tapauksissa olla toteuttamatta komission ehdotuksia. Sen kanta ilmeni selvästi 15.3.1993 hyväksytyissä päätelmissä, joissa täsmennettiin,

— että neuvoston mielestä perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohta oli asianmukainen oikeudellinen perusta kehitettäessä yhteisön ulkopolitiikkaa lentoliikenteen alalla

— että jäsenvaltioilla säilyi edelleen täysi toimivalta suhteissa kolmansien maiden kanssa lentoliikenteen alalla, jollei toimenpiteistä, joita neuvosto on toteuttanut tai toteuttaa tällä alalla, muuta johdu. Tässä yhteydessä korostettiin myös, että asianomaisten jäsenvaltioiden oli kahdenvälisissä neuvotteluissa otettava asianmukaisesti huomioon yhteisön oikeudessa asetetut velvoitteet ja hankittava tietoja muiden jäsenvaltioiden intresseistä

— että yhteisön tasolla olisi voitu käydä neuvotteluja kolmansien maiden kanssa vain, mikäli neuvosto olisi katsonut tällaisen näkemyksen olevan yhteisen intressin mukainen sillä perusteella, että tämä lähestymistapa saattaisi johtaa kaikkien jäsenvaltioiden kannalta parempaan tulokseen kuin saavutettaisiin perinteisellä kahdenvälisten sopimusten järjestelmällä.

19 Komissio toi huhtikuussa 1995 kysymyksen jälleen esiin ja suositteli, että neuvosto tekisi päätöksen, jolla se antaisi komissiolle valtuudet neuvotella Yhdysvaltojen kanssa lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta. Tämän uuden pyynnön perusteella neuvosto antoi kesäkuussa 1996 komissiolle rajoitetut valtuudet neuvotella Yhdysvaltojen kanssa yhteistyössä neuvoston asettaman erityiskomitean kanssa seuraavista seikoista: kilpailusäännöt, lentoliikenteen harjoittajien omistus ja määräysvalta, TPJ, niin sanottu code-sharing (yhteiset

reittitunnukset), erimielisyyksien sovittelu, leasing, ympäristölausekkeet ja siirtymäajan toimenpiteet. Siltä varalta, että Yhdysvallat mahdollisesti esittäisi asiaa koskevan pyynnön, komission sallittiin ulottavan neuvottelut myös valtiontukiin ja muihin toimenpiteisiin, joilla pyritään estämään lentoyhtiöiden konkurssit, lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen lentoasemilla, lentoliikenteen harjoittajien taloudelliseen ja tekniseen osaamiseen, lentoturvallisuusmääräyksiin, lentoliikenteen turvaamista koskeviin määräyksiin ja mihin tahansa muuhun alan sääntelyä koskevaan kysymykseen. Sitä vastoin nimenomaisesti täsmennettiin, että valtuudet eivät kattaisi markkinoille pääsyä (mukaan lukien code-sharing ja leasing, siltä osin kuin ne koskevat liikenneoikeuksia), kapasiteettia, lentoliikenteen harjoittajien nimeämistä ja veloitettavia hintoja koskevia neuvotteluja.

20 Edellä mainitut neuvotteluvaltuudet annettiin komissiolle neuvoston istunnossa, jonka pöytäkirjan liitteissä molemmat toimielimet esittivät muutamia kannanottoja. Näistä kannanotoista yhdessä, jonka molemmat toimielimet esittivät yhteisesti (jäljempänä vuoden 1996 yhteinen kannanotto), todettiin, että jotta voitaisiin turvata jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välisten suhteiden jatkuvuus yhteisön neuvottelujen aikana ja jotta käytössä olisi pätevä vaihtoehto tällaisten neuvottelujen mahdollisesti kariutuessa, voimassa ollut kahdenvälisten sopimusten järjestelmä säilytettäisiin ja pidettäisiin voimassa uuden yhteisöä sitovan sopimuksen tekemiseen saakka. Erillisessä kannanotossaan komissio totesi katsovansa, että toimivalta lentoliikenneoikeuksien osalta kuului yhteisölle.

21 Tähän mennessä Yhdysvaltojen kanssa ei ole tehty minkäänlaista sopimusta niiden neuvotteluvaltuuksien perusteella, jotka komissiolle annettiin vuonna 1996.

22 Asiakirjoista ilmenee, että yhteisö teki sen sijaan vuonna 1992 Norjan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan kanssa siviili-ilmailun alalla sopimuksen, joka hyväksyttiin 22.6.1992 tehdyllä neuvoston päätöksellä 92/384/ETY (EYVL L 200, s. 20), että yhteisö pääsi Sveitsin valaliiton kanssa alaa koskevaan

aiesopimukseen ja että käsiteltävänä olevan kanteen nostamisen aikaan se neuvotteli parhaillaan kahdentoista eurooppalaisen maan kanssa sopimuksesta, jolla luotaisiin niin sanottu Euroopan yhteinen ilmatila.

Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdysvaltojen kahdenvälinen lentoliikennettä koskeva sopimus

23 Ruotsin kuningaskunta ja Yhdysvallat tekivät 16.12.1944 lentoliikenteen alalla niin sanotun Bermuda-tyyppisen kahdenvälisen sopimuksen, jota muutettiin vuosina 1954, 1958, 1966 ja 1983, kansainvälisen lentoliikenteen vapauttamiseksi (jäljempänä vuoden 1944 sopimus). Vuoden 1944 sopimuksen alkuperäiseen versioon sisältyi muun muassa lausekkeita, joissa edellytettiin, että lentoliikenneyritysten oli oltava toisen sopimuspuolen omistuksessa ja tehokkaassa valvonnassa, syrjimättömyyslausekkeita ja niin edelleen. Myöhemmin tehdyt muutokset koskivat muun muassa vapautta hinnoittelun ja liikenteen alalla. Amerikkalaisten lentoyhtiöiden liikenneoikeudet olivat kuitenkin laajempia ja ne kattoivat kaikki määränpäät Tukholmasta ja Göteborgista (Ruotsi) edelleen.

24 Asiakirjoista ilmenee, että Yhdysvallat teki vuonna 1992 aloitteen ehdottamalla eri Euroopan valtioille kahdenvälisen niin sanotun open skies -sopimuksen solmimista kanssaan. Tämäntyyppisen sopimuksen tuli helpottaa toisaalta amerikkalaisten ja eurooppalaisten liikenteenharjoittajien liittoutumista ja toisaalta noudattaa useita sellaisia Yhdysvaltojen hallituksen määrittelemiä arviointiperusteita kuten vapaa pääsy kaikille reiteille, rajoittamattomien reitti- ja liikenneoikeuksien myöntäminen, hintojen vahvistaminen niin sanotun molemminpuolista hylkäämistä koskevan järjestelmän mukaan sopimuspuolten välisillä lentoliikenteen reiteillä, code-sharingin mahdollisuus ja niin edelleen.

25 Vuosina 1993 ja 1994 Yhdysvallat lisäsi ponnistuksiaan lentoliikenteen alan kahdenvälisten sopimusten tekemiseksi open skies -politiikan mukaisesti mahdollisimman monien Euroopan valtioiden kanssa.

26 Komissio kiinnitti 17.11.1994 päivätyssä jäsenvaltioille osoitetussa kirjeessä jäsenvaltioiden huomiota niihin kielteisiin vaikutuksiin, joita kahdenvälisillä sopimuksilla olisi yhteisöön, ja esitti kannanottonaan, että tämäntyyppinen sopimus on omiaan vaikuttamaan yhteisön sisäiseen lainsäädäntöön. Se lisäsi, että tällaisista sopimuksista voitaisiin neuvotella tehokkaasti ja oikeudellisesti pätevällä tavalla vain yhteisön tasolla.

27 Ruotsin ja Yhdysvaltojen hallitusten edustajat pääsivät 24.—26.4.1995 käytyjen neuvottelujen kuluessa yksimielisyyteen vuoden 1944 sopimuksen muuttamisesta. Tämä yhteisymmärrys vahvistettiin myöhemmin noottienvaihdolla.

28 Vuonna 1995 vuoden 1944 sopimukseen tehtiin seuraavia muutoksia (jäljempänä vuonna 1995 tehdyt muutokset). Sopimusmääräyksistä 1 artiklaa (liikenneoikeudet), 2 a artiklaa (nimeäminen ja luvat), 3 artiklaa (määritelmät), 5 artiklaa (lakien soveltaminen), 6 artiklaa (luvan peruuttaminen), 7 artiklaa (käyttömaksut), 8 artiklaa (lentoliikenteen turvaaminen), 9 artiklaa (hinnoittelu), 10 artiklaa (reilu kilpailu), 11 artiklaa (kaupallinen toiminta), 12 artiklaa (tullit, verot ja maksut), 13 artiklaa (eri liikennemuotojen väliset yhteydet), 14 artiklaa (yhteistoiminta) ja 15 artiklaa (erimielisyyksien sovittelu) muutettiin tai ne lisättiin sopimuksen saattamiseksi amerikkalaisen open skies -sopimusmallin mukaiseksi. Lisäksi vuoden 1944 sopimuksen liitteitä I ja II, jotka sisälsivät reittiluettelot ja liikennöimismahdollisuudet, muutettiin saman mallin mukaisiksi (esim. reittien, toiminnallisen joustavuuden, lastin siirtämisen ja tilauslentojen osalta). Sopimukseen lisättiin liite III, joka koskee TPJ:iä koskevia periaatteita.

29 Vuoden 1944 sopimuksen 6 artiklassa määrätään, että kumpikin sopimuspuoli pidättää itselleen oikeuden evätä joltakin toisen sopimuspuolen nimeämältä lentoyhtiöltä lupa-asiakirjat ja liikenneluvat tai peruuttaa ne, milloin se ei pidä riittävästi osoitettuna, että tämä lentoyhtiö on toisen sopimuspuolen kansalaisten olennaisesti omistama ja heidän tehokkaasti valvoma (jäljempänä lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke).

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

30 Saatuaan tietoonsa, että vuoden 1944 sopimuksen muuttamiseen tähtäävät neuvottelut olivat päättyneet, komissio lähetti 6.6.1995 Ruotsin hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se totesi, että koska yhteisön lentoliikennettä koskevalla lainsäädännöllä oli perustettu kattava sääntöjärjestelmä, jonka tarkoituksena oli sisämarkkinoiden perustaminen tällä alalla, jäsenvaltioilla ei enää ollut toimivaltaa tehdä senkaltaisia kahdenvälisiä sopimuksia kuin Ruotsin kuningaskunta oli juuri neuvotellut Yhdysvaltojen kanssa. Lisäksi tällainen sopimus oli sen mukaan yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden vastainen.

31 Koska Ruotsin hallitus kiisti 10.7.1995 päivätyssä vastauksessaan komission näkemyksen, komissio osoitti Ruotsin kuningaskunnalle 21.4.1998 perustellun lausunnon, jossa se totesi, että vuoden 1944 sopimukseen vuonna 1995 tehdyistä muutoksista johtuvat kahdenväliset sitoumukset merkitsivät yhteisön oikeuden rikkomista, ja kehotti tätä jäsenvaltiota noudattamaan perusteltua lausuntoa kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

32 Koska Ruotsin hallituksen 14.5.1998 päivätty vastaus ei tyydyttänyt komissiota, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Onko tarpeen lausua siitä, onko vuonna 1995 tehtyjen muutosten jälkeen olemassa uusi sopimus?

33 Tavasta, jolla komissio on muotoillut ensisijaisen vaatimuksen ja toissijaisen vaatimuksen, ilmenee, että komission mukaan näiden vaatimusten asiakysymyksen tutkiminen edellyttää välttämättä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa ennakkokysymykseen eli siihen, oliko vuonna 1995 tehtyjen muutosten vaikutuksena se, että aiempi vuoden 1944 sopimus muuttui uudeksi, niin sanotuksi open skies -sopimukseksi, johon vuoden 1944 sopimuksen määräykset sisältyvät sellaisina kuin ne olivat sittemmin muutettuina. Jos muutoksilla tosiasiallisesti oli tällainen vaikutus, yhteisöjen tuomioistuimen pitää komission mukaan lausua pelkästään ensisijaisesta vaatimuksesta ja arvioida uuden sopimuksen yhteensopivuus vuonna 1995 voimassa olleiden asiaa koskevien yhteisön säännösten kanssa. Päinvastaisessa tapauksessa ensisijaisesta vaatimuksesta ei ole tarpeen lausua, ja yhteisöjen tuomioistuimen pitää siis lausua toissijaisesta vaatimuksesta ja arvioida vuoden 1944 sopimuksen määräysten yhteensopivuus erityisesti perustamissopimuksen 234 artiklan kanssa.

34 On kuitenkin huomattava, että ensisijaisen vaatimuksen asiakysymyksen tutkiminen ei välttämättä edellytä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa edellä mainittuun ennakkokysymykseen.

35 Asiakirjoista ja yhteisöjen tuomioistuimessa käydystä keskustelusta ilmenee, että vuonna 1995 tehdyt muutokset, jotka on kuvattu tämän tuomion 28 kohdassa, vaikuttivat siten, että ne vapauttivat kokonaan lentoliikenteen Yhdysvaltojen ja Ruotsin kuningaskunnan välillä sillä tavoin, että niillä taattiin vapaa pääsy kaikille reiteille kaikkien näissä kahdessa valtiossa sijaitsevien paikkakuntien välillä rajoittamattomalla kapasiteetilla ja lentotiheydellä, ilman välipaikkakuntia ja niiden takana tai niistä edelleen sijaitsevia paikkakuntia koskevia rajoituksia

(behind, between and beyond rights) ja kaikilla halutuilla koneyhdistelmillä (change of gauge). Tätä täydellistä vapautta täydentävät määräykset, jotka koskevat kysymyksessä olevien lentoyhtiöiden mahdollisuuksia tehdä niin sanottuja code sharing -sopimuksia, ja määräykset, jotka kannustavat kilpailua tai syrjimättömyyttä, esimerkiksi TPJ:ien osalta.

36 Tästä seuraa, että vuoden 1944 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset vaikuttivat siten, että luotiin puitteet sellaiselle Yhdysvaltojen ja Ruotsin kuningaskunnan väliselle pidemmälle menevälle yhteistyölle, josta viimeksi mainitulle aiheutuu uusia ja merkittäviä kansainvälisiä sitoumuksia.

37 Lisäksi on korostettava, että vuonna 1995 tehdyt muutokset osoittavat, että vuoden 1944 sopimus on neuvoteltu kokonaan uudelleen. Tästä seuraa, että vaikka tämän sopimuksen tiettyjä määräyksiä ei ole muodollisesti muutettu vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla tai niihin on tehty vain vähäisiä toimituksellisia muutoksia, näistä määräyksistä johtuvat sitoumukset on kuitenkin vahvistettu tässä uudelleenneuvottelussa. Tällaisessa tilanteessa ei ole ainoastaan niin, että jäsenvaltiot ovat estyneitä tekemään uusia kansainvälisiä sitoumuksia, vaan myös niin, että ne eivät myöskään voi pitää voimassa tällaisia sitoumuksia, jos ne ovat yhteisön oikeuden vastaisia (ks. vastaavasti asia C-62/98, komissio v. Portugali, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5171 ja asia C-84/98, komissio v. Portugali, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5215).

38 Edellisessä kohdassa esitetty toteamus pätee erityisesti koskien yhteisön sisäisille reiteille pääsyä, joka on tunnustettu Yhdysvaltojen nimeämille lentoyhtiöille. Vaikka, kuten Ruotsin hallitus toteaa, tämä pääsy perustuu ennen vuotta 1995 sovittuihin sitoumuksiin, vuoden 1944 sopimuksen reittiluetteloita koskevassa liitteessä I olevasta osasta 1, sellaisena kuin tämä liite on vuonna 1995 muutettuna, ilmenee, että Yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien pääsy yhteisön sisäisille reiteille ainakin vahvistettiin uudelleen vuonna 1995 näiden kahden valtion sopiman liikenneoikeuksien vaihdon yhteydessä.

39 Sama koskee lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevaa lauseketta, jonka sanamuoto, sellaisena kuin se on esitetty tämän tuomion 29 kohdassa, sisältyi jo vuoden 1944 sopimukseen. Lisäksi on pidettävä kiistattomana, että vuoden 1944 sopimukseen vuonna 1995 tehdyt muutokset kokonaisuudessaan vaikuttavat tämän lausekkeen kaltaisten sellaisten määräysten ulottuvuuteen, joita näillä muutoksilla ei ole muutettu muodollisesti tai on muutettu vain rajoitetusti, kuten julkisasiamies on oikein katsonut ratkaisuehdotuksensa 136—138 kohdassa.

40 Tästä seuraa, että niitä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka on asetettu kyseenalaisiksi ensisijaisessa vaatimuksessa, on arvioitava suhteessa niihin yhteisön oikeuden säännöksiin, joihin komissio vetoaa tämän vaatimuksensa tueksi ja jotka olivat voimassa silloin, kun nämä sitoumukset tehtiin tai vahvistettiin, eli joka tapauksessa vuonna 1995.

41 Koska yhteisöjen tuomioistuin voi lausua ensisijaisesta vaatimuksesta, ei ole tarpeen lausua toissijaisesta vaatimuksesta. Kuten toissijaisen vaatimuksen muotoilu osoittaa, sen tutkiminen ei riipu siitä, miltä osin ensisijainen vaatimus hyväksytään, vaan siitä, katsooko yhteisöjen tuomioistuin voivansa lausua ensisijaisesta vaatimuksesta.

Yhteisön ulkoisen toimivallan loukkaamisesta johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

42 Komissio arvostelee Ruotsin kuningaskuntaa siitä, että se on loukannut yhteisön ulkoista toimivaltaa tekemällä riidanalaiset sitoumukset. Se katsoo tältä osin, että tämä toimivalta perustuu toisaalta siihen, että 26.4.1977 päivätyn lausunnon 1/76 (Kok. 1977, s. 741) mukaan tällaisia sitoumuksia sisältävä sopimus on

välttämätöntä tehdä yhteisön tasolla, ja toisaalta siihen, että riidanalaiset sitoumukset vaikuttavat asiassa 22/70, komissio v. neuvosto, 31.3.1971 annetussa tuomiossa (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553; ns. ERTA-tapaus) tarkoitetuin tavoin yhteisön antamiin oikeussääntöihin lentoliikenteen alalla.

Lausunnossa 1/76 tarkoitetun yhteisön ulkoisen toimivallan olemassaolo

Asianosaisten lausumat

43 Komissio katsoo, että edellä mainitun lausunnon 1/76 mukaan, jota selvennettiin 15.11.1994 annetulla lausunnolla 1/94 (Kok. 1994, s. I-5267) ja 24.3.1995 annetulla lausunnolla 2/92 (Kok. 1995, s. I-521), yhteisön yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus on olemassa myös silloin, kun kyseisellä alalla ei ole annettu yhteisön säännöksiä, jos tällaisen sopimuksen tekeminen on välttämätöntä perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi tällä alalla eikä näitä tavoitteita voida saavuttaa pelkästään itsenäisiä yhteisiä sääntöjä antamalla.

44 Kuten edellä mainitussa lausunnossa 2/92 todetaan, edellä mainitussa aikaisemmin annetussa lausunnossa 1/94 esitetty päättely ei komission mukaan millään tavoin kumoa edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tehtyjä päätelmiä. Edellä mainitun lausunnon 1/94 86 kohdassa esitetty viittaus siihen, että jäsenvaltioiden kansalaisia koskeva palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttaminen ei ole erottamattomasti sidoksissa kolmansien maiden kansalaisille varattuun kohteluun yhteisössä, koskee palvelujen alaa yleensä. Lentoliikenteen alalla, jossa sen

luonteen vuoksi on kysymys rajat ylittävästä liikenteestä ja jolla kansainvälistyminen on lisääntynyt, "sisäiset" ja "ulkoiset" kysymykset on vaikea erottaa toisistaan. Lisäksi juuri tästä syystä useissa tapauksissa on osoittautunut tarpeelliseksi säännellä lento- ja meriliikennettä koskevilla yhteisön toimenpiteillä kolmansien maiden liikenteenharjoittajille varattavaa kohtelua ja tehdä vastaavat sopimukset.

45 Komission mukaan näistä tiettyjen jäsenvaltioiden tekemistä kahdenvälisistä niin sanotuista open skies -sopimuksista aiheutuva syrjintä, kilpailun vääristyminen ja häiriöt yhteismarkkinoilla osoittavat, että yhteisen lentoliikennepolitiikan tavoitteet voidaan saavuttaa vain siten, että yhteisö tekee sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa.

46 Riidanalaiset sitoumukset, tarkastellaan niitä sitten yksittäin tai sen vaikutuksen näkökulmasta, joka niillä on yhdessä muiden jäsenvaltioiden tekemien vastaavien sitoumusten kanssa, aiheuttavat komission mukaan muutoksia erityisesti Yhdysvaltoihin suuntautuvan liikenteen rakenteessa ja mahdollistavat sen, että amerikkalaiset liikenteenharjoittajat toimivat yhteisön sisämarkkinoilla ilman, että niitä koskevat kaikki yhteisön oikeussäännöillä perustetusta järjestelmästä aiheutuvat velvoitteet, ja kilpailevat siis yhteisön liikenteenharjoittajien kanssa.

47 Se, että yhteisön toiminta kolmansiin maihin nähden on tarpeellista, on komission mukaan helppo osoittaa perustamissopimuksen liikenteen alaa koskevilla määräyksillä. Vaikka perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa ei määrätä ennalta lentoliikenteen alalla toteutettavien toimien täsmällisestä sisällöstä, siinä kuitenkin nimenomaisesti todetaan, että EY:n perustamissopimuksen 75 artiklan 3 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 71 artiklan 2 kohta) määräyksiä menettelystä sovelletaan. Perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa selkeästi annetaan yhteisölle toimivalta tehdä lentoliikennettä koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa, mikä osoitettiin jo sillä, että sitä käytettiin oikeudellisena perustana tällaisen sopimuksen tekemiseen Norjan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan kanssa vuonna 1992.

48 Ruotsin hallitus kiistää, että yhteisöllä olisi edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitettu yksinomainen toimivalta tehdä sopimuksia lentoliikenteen alalla.

49 Ruotsin hallitus katsoo, että vaikka silloin, kun yhteisön oikeudessa annetaan yhteisölle toimivalta tietyn tavoitteen toteuttamiseksi sisäisellä tasolla, yhteisöllä on toimivalta tehdä tämän tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavat kansainväliset sitoumukset, jos se on aiemmin käyttänyt sisäistä toimivaltaansa tai käyttää samanaikaisesti tätä sisäistä toimivaltaansa ja ulkoista toimivaltaansa toteuttaakseen yhteisen politiikan toteuttamiseen kuuluvia toimenpiteitä, tämä ei merkitse, että kyseinen ulkoinen toimivalta tulee automaattisesti yksinomaiseksi. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, kuten edellä mainitusta lausunnosta 1/94 ilmenee, yhteisön yksinomainen ulkoinen toimivalta ei automaattisesti johdu yhteisön toimivallasta antaa sääntöjä yhteisön sisäisesti. Ruotsin hallituksen mukaan samasta lausunnosta ilmenee myös, että edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetaan tapausta, jossa kansainvälisen sopimuksen tekeminen on välttämätöntä jonkin sellaisen perustamissopimuksen tavoitteen toteuttamiseksi, jota ei voida saavuttaa pelkästään itsenäisiä yhteisiä sääntöjä antamalla. Tällaisessa tapauksessa yhteisöllä on ulkoinen toimivalta, vaikka se ei olisi aiemmin antanut sisäisiä sääntöjä. Jotta tällainen yhteisön toimivalta olisi yksinomaista, on kuitenkin välttämätöntä, että yhteisö on käyttänyt sitä.

50 Komissio on vedonnut taloudellisiin, kilpailuun kohdistuviin vaikutuksiin, joiden osalta Ruotsin hallitus katsoo, ettei niistä voida johtaa yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

51 On todettava, että lentoliikenteen osalta perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa rajoitutaan vain määräämään yhteisön toimintavallasta, joka kuitenkin on riippuvainen neuvoston ennakolta tekemästä päätöksestä.

52 Vaikka neuvosto siis voi käyttää tätä määräystä oikeudellisena perustana sille, että yhteisölle tunnustetaan toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus lentoliikenteen alalla tietyssä tapauksessa, ei sitä vastoin voida kuitenkaan katsoa, että määräys yksinään perustaa yhteisön ulkoisen toimivallan lentoliikenteen alalla.

53 Yhteisöjen tuomioistuin on tosin jo katsonut, että yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sitoumuksia saattaa paitsi perustua perustamissopimuksella nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa implisiittisesti perustamissopimuksen määräyksistä. Tällainen implisiittinen ulkoinen toimivalta on olemassa paitsi aina silloin, kun yhteisön sisäistä toimivaltaa on jo käytetty toimenpiteillä, joilla toteutetaan yhteisön politiikkaa, myös silloin, kun yhteisön sisäiset toimenpiteet toteutetaan vasta, kun kansainvälinen sopimus tehdään ja saatetaan voimaan. Toimivalta toimia yhteisöä kolmansiin valtioihin nähden sitovasti voidaan implisiittisesti johtaa niistä perustamissopimuksen määräyksistä, joissa yhteisön sisäinen toimivalta vahvistetaan, siltä osin kuin se, että yhteisö osallistuu kansainväliseen sopimukseen, on välttämätöntä jonkin yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi (ks. em. lausunto 1/76, 3 ja 4 kohta).

54 Yhteisöjen tuomioistuin on myöhemmässä oikeuskäytännössään täsmentänyt, että edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetaan tilannetta, jossa sisäistä toimivaltaa voidaan tehokkaasti käyttää ainoastaan yhdessä ulkoisen toimivallan käytön kanssa (em. lausunto 1/94, 89 kohta), jolloin kansainvälisen sopimuksen tekeminen on siis välttämätöntä sellaisten perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi, joita ei voida saavuttaa itsenäisiä sääntöjä antamalla.

55 Tilanne ei ole tällainen käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

56 Mikään perustamissopimuksessa ei estä toimielimiä järjestämästä antamissaan yhteisissä säännöissä yhteisiä toimia suhteessa Yhdysvaltoihin tai määräämästä jäsenvaltioiden määrätynlaisesta käyttäytymisestä ulkosuhteissa, jotta voitaisiin

poistaa syrjintä ja kilpailun vääristyminen, joita voi aiheutua tiettyjen jäsenvaltioiden niin sanottujen open skies -sopimusten yhteydessä Yhdysvaltojen kanssa tekemien sitoumusten soveltamisesta (ks. vastaavasti em. lausunto 1/94, 79 kohta). Ei ole siis osoitettu, että tällaisen syrjinnän tai kilpailun vääristymisen vuoksi perustamissopimuksen tavoitteita lentoliikenteen alalla ei voitaisi saavuttaa itsenäisiä sääntöjä antamalla.

57 Neuvosto pystyi lisäksi vuonna 1992 antamaan niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpaketin, jolla komission mukaan toteutettiin palvelujen vapaaseen tarjoamiseen perustuvat lentoliikenteen sisämarkkinat, ilman että tuolloin olisi tämän toteuttamiseksi pidetty tarpeellisena turvautua siihen, että yhteisö olisi tehnyt Yhdysvaltojen kanssa sopimuksen lentoliikenteen alalla. Päinvastoin asiakirjoista ilmenee, että neuvosto, jolle perustamissopimuksen mukaan kuuluu tarkoituksenmukaisuusharkinta lentoliikenteen alalla toimimisen ja yhteisön toiminnan laajuuden osalta, ei katsonut tarpeelliseksi ryhtyä neuvotteluihin Yhdysvaltojen kanssa yhteisön tasolla (ks. tämän tuomion 18 kohta). Vasta kesäkuussa 1996, eli sisäisen toimivallan käyttämisen jälkeen, neuvosto valtuutti komission neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta ja antoi sille tätä varten rajoitetut valtuudet täsmentäen samalla kuitenkin komission kanssa vuonna 1996 antamassaan yhteisessä kannanotossa, että tämän maan kanssa olemassa oleva kahdenvälisten sopimusten järjestelmä pidetään voimassa uuden yhteisöä sitovan sopimuksen tekemiseen saakka (ks. tämän tuomion 19 ja 20 kohta).

58 Edellisissä kohdissa esitettyä toteamusta ei aseta kyseenalaiseksi se, että neuvoston lentoliikenteen sisämarkkinoilla antamiin säädöksiin sisältyy tiettyjä kolmansien maiden kansalaisia koskevia säännöksiä (ks. esim. tämän tuomion 12—14 kohta). Toisin kuin komissio väittää, näiden säännösten suhteellisen rajoitettu luonne sulkee pois mahdollisuuden päätellä niiden perusteella, että palvelujen vapaan tarjoamisen toteuttaminen lentoliikenteen alalla jäsenvaltioiden kansalaisten eduksi olisi erottamattomasti sidoksissa kolmansien maiden kansalaisille varattuun kohteluun yhteisössä tai jäsenvaltioiden kansalaisille kolmansissa maissa.

59 Tästä seuraa, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole kyse tilanteesta, jossa sisäistä toimivaltaa voitaisiin tehokkaasti käyttää ainoastaan yhdessä ulkoisen toimivallan kanssa.

60 Edellä esitetty huomioon ottaen on todettava, että ajankohtana, jolloin Ruotsin kuningaskunta sopi vuonna 1995 tehdyistä muutoksista Yhdysvaltojen kanssa, yhteisö ei voinut vedota edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetun yksinomaisen ulkoisen toimivallan olemassaoloon lentoliikennettä koskevan sopimuksen tekemiseksi Yhdysvaltojen kanssa.

61 Näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva väite, joka perustuu siihen, että Ruotsin kuningaskunta olisi loukannut tällaista toimivaltaa, ei ole perusteltu.

ERTA-oikeuskäytännössä tarkoitetun yhteisön ulkoisen toimivallan olemassaolo

Asianosaisten lausumat

62 Komissio katsoo, että lentoliikenteen vapauttamista koskevalla niin sanotulla kolmannella lainsäädäntöpaketilla yhteisön lainsäätäjä loi kattavan kokonaisuuden yhteisiä sääntöjä, joilla on voitu toteuttaa palvelujen tarjoamisen vapauteen perustuvat lentoliikenteen sisämarkkinat. Näissä yhteisissä säännöissä yhteisö on määrittänyt sisämarkkinoiden toiminnan edellytykset erityisesti markkinoille pääsyn osalta säätämällä liikenneoikeuksista jäsenvaltioiden välisille ja sisäisille reiteille. Lisäksi monet näistä toimenpiteistä sisältävät säännöksiä, jotka koskevat kolmansien maiden liikenteenharjoittajia tai niitä maita, joissa

ja joista käsin nämä liikenteenharjoittajat toimivat. Tähän sääntökokonaisuuteen kuuluvat vielä asetukset N:o 2299/89 ja 95/93 esimerkkeinä toimenpiteistä, joissa määrätään jäsenvaltioiden käyttäytymisestä suhteessa kolmansiin maihin.

63 Komission mukaan tämä kattava yhteisten sääntöjen järjestelmä huomioon ottaen jäsenvaltioilla ei enää ole toimivaltaa — toimivat ne sitten yksin tai yhdessä — tehdä sitoumuksia, joilla vaikutetaan näihin sääntöihin, koska niillä vaihdetaan liikenneoikeuksia ja avataan kolmansien maiden liikenteenharjoittajille pääsy yhteisön sisämarkkinoille. Tällaisista kansainvälisistä sitoumuksista neuvotteleminen ja niiden tekeminen kuuluvat siis yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Tämän väitteensä tueksi komissio vetoaa erityisesti edellä mainittuun ERTA-tapaukseen sekä edellä mainittuihin lausuntoihin 1/94 ja 2/92.

64 Komission mukaan tällaiset kansainväliset sitoumukset ovat yhteisön oikeuden vastaisia, jollei yhteisö ole tehnyt niitä, ja ne riistävät yhteisön oikeudelta sen tehokkuuden, koska kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien osallistumisesta yhteisön markkinoille aiheutuu syrjintää, kilpailun vääristymistä ja epätasapainoa markkinoilla. Amerikkalaiset lentoliikenteen harjoittajat voivat sen mukaan näin toimia yhteisössä ilman, että ne olisivat kaikkien yhteisön velvollisuuksien alaisia, liikenne suuntautuu yhteen jäsenvaltioon muiden jäsenvaltioiden vahingoksi ja yhteisten sääntöjen antamisella tavoiteltu tasapaino järkkyy.

65 Lausunnon 2/91, joka annettiin 19.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1061), 25 ja 26 kohdasta ilmenee komission mukaan, että jäsenvaltiot eivät voi tehdä kansainvälisiä sitoumuksia edes olemassa olevaa yhteisön lainsäädäntöä noudattaakseen, koska tämä voi tehdä lainsäädännöstä liian jäykän siten, että sen sopeuttaminen ja muuttaminen vaikeutuu, mikä "vaikuttaa" lainsäädäntöön.

66 Komissio toteaa toissijaisesti, että vaikka ei olisi annettu kattavaa yhteisten sääntöjen kokonaisuutta, sillä ei olisi merkitystä kanteen ratkaisemisen kannalta, koska yhteisöllä on katsottava olevan toimivalta, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitun lausuntonsa 2/91 25 ja 26 kohdassa, jos kysymyksessä oleva sopimus kuuluu alaan, jota jo suurelta osin kattavat yhteisön säännöt, joita on annettu asteittain; tilanne on tällainen käsiteltävänä olevassa asiassa.

67 Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin toteaa, että yhteisön säännöstöä ei voi pitää kattavana, koska — kuten Ruotsin kuningaskunta väittää — tietyt seikat, olivat ne sitten toisarvoisia tai eivät, vielä puuttuvat, ei tälläkään ole kanteen ratkaisemisen kannalta määräävää vaikutusta, koska tässä tapauksessa Ruotsin kuningaskunta ei olisi voinut yksin tehdä riidanalaisia sitoumuksia.

68 Ruotsin hallitus muistuttaa, että edellä mainitun ERTA-tapauksen mukaan jäsenvaltiot menettävät oikeuden sopia velvoitteista kolmansiin maihin nähden sitä mukaa kuin otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, joihin nämä velvoitteet voivat vaikuttaa. On siis tutkittava, koskevatko riidanalaiset sitoumukset alaa, jolla on jo annettu yhteisön säädöksiä, jotka sisältävät säännöksiä kolmansien maiden lentoyhtiöiden kohtelusta, tai alaa, jolla on kokonaan yhdenmukaistettu säännöt, jotka koskevat lentoliikennettä yhteisössä.

69 Ruotsin hallitus tutkii tarkoin lentoliikenteen vapauttamista koskevan niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpaketin muodostavien asetusten sisällön. Se toteaa, että nämä asetukset eivät koske lentoliikennettä kolmansiin maihin eivätkä kolmansien maiden yhtiöiden liikenneoikeuksia. Näin ollen riidanalaiset sitoumukset eivät sen mukaan vaikuta kolmannella lainsäädäntöpaketilla käyttöön otettuun järjestelmään.

70 Komissio vetoaa tiettyihin asetuksiin, jotka sisältävät kolmansia maita koskevia säännöksiä, joiden osalta Ruotsin hallitus toteaa, että riidanalaiset sitoumukset eivät vaikuta niihin. Ne eivät vaikuta myöskään näiden asetusten lähtö- ja saapumisaikoja ja TPJ:iä koskeviin säännöksiin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

71 On muistettava, kuten tämän tuomion 51 ja 52 kohdassa on jo todettu, että vaikka perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa ei perustetakaan yhteisön ulkoista toimivaltaa lentoliikenteen alalla, siinä kuitenkin määrätään yhteisön vallasta toimia tällä alalla, vaikkakin tämä valta on riippuvainen neuvoston etukäteen tekemästä päätöksestä.

72 Lisäksi neuvosto otti tämän määräyksen oikeudelliseksi perustaksi antaessaan niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpaketin lentoliikenteen alalla.

73 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut edellä mainitun ERTA-tapauksen 16—18 ja 22 kohdassa, että yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia saattaa paitsi perustua perustamissopimuksella nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa perustamissopimuksen määräyksistä ja yhteisön toimielinten näiden määräysten nojalla toteuttamista toimista; että erityisesti aina silloin, kun yhteisö antaa perustamissopimuksessa määrätyn yhteisen politiikan toteuttamiseksi säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, olivatpa ne missä muodossa tahansa, jäsenvaltioilla ei ole enää yksin tai edes yhdessä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin vaikuttavista tai niiden ulottuvuutta muuttavista velvoitteista ja että sitä mukaa kuin näitä

yhteisiä sääntöjä otetaan käyttöön, yhteisö yksin voi koko yhteisön oikeuden soveltamisalaan ulottuvin vaikutuksin ottaa vastuulleen ja panna täytäntöön kolmansien valtioiden kanssa sovitut sitoumukset.

74 Kun otetaan huomioon, että tällainen päättely tarkoittaa, että sisäisten säädösten antamisen jälkeen yhteisöllä on yksinomainen ulkoinen toimivalta, on tutkittava, sovelletaanko tätä päättelyä myös kun kysymys on perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan kaltaisesta määräyksestä, jolla annetaan neuvostolle valta päättää, "annetaanko lentoliikennettä koskevia aiheellisia määräyksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan", mukaan lukien siis lentoliikenteen ulkoinen ulottuvuus.

75 Tältä osin on huomattava, että jos jäsenvaltioilla olisi vapaus tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka vaikuttavat perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan perusteella annettuihin yhteisiin sääntöihin, tämä vaarantaisi näillä säännöillä tavoitellun päämäärän toteutumisen ja estäisi näin ollen yhteisöä täyttämästä yleisen edun puolustamista koskevaa tehtäväänsä.

76 Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tekemät toteamukset pätevät myös silloin, kun neuvosto on antanut yhteisiä sääntöjä perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan perusteella, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

77 On vielä tutkittava, millä edellytyksillä kysymyksessä olevat kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä ja siis millä edellytyksillä yhteisö saavuttaa ulkoisen toimivallan sen vuoksi, että se on käyttänyt sisäistä toimivaltaansa.

78 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tilanne on tällainen silloin, kun kansainväliset sitoumukset kuuluvat yhteisten sääntöjen soveltamisalaan (em. ERTA-tapaus, 30 kohta) tai joka tapauksessa alaan, jota tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat (em. lausunto 2/91, 25 kohta). Tämän viimeksi mainitun tilanteen varalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiot eivät voi tehdä kansainvälisiä sitoumuksia yhteisön toimielinjärjestelmän ulkopuolella, ja näin on, vaikka ei olisi olemassa mitään ristiriitaa näiden sitoumusten ja yhteisten sääntöjen välillä (em. lausunto 2/91, 25 ja 26 kohta).

79 Niinpä jos yhteisö on sisällyttänyt sisäisiin lainsäädäntötoimiinsa kolmansien maiden kansalaisten kohtelua koskevia lausekkeita tai on antanut toimielimilleen nimenomaisesti valtuudet neuvotella kolmansien maiden kanssa, sillä on yksinomainen ulkoinen toimivalta näiden toimien kattamalla alalla (em. lausunto 1/94, 95 kohta ja em. lausunto 2/92, 33 kohta).

80 Tämä pätee myös sellaisen nimenomaisen lausekkeen puuttuessa, jolla toimielimet valtuutetaan neuvottelemaan kolmansien maiden kanssa, silloin, kun yhteisö on toteuttanut kattavan yhdenmukaistamisen tietyllä alalla, sillä se, että jäsenvaltioilla säilyisi oikeus neuvotella kolmansien maiden kanssa, voisi vaikuttaa näin annettuihin yhteisiin sääntöihin edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitetulla tavalla (ks. em. lausunto 1/94, 96 kohta ja em. lausunto 2/92, 33 kohta).

81 Sitä vastoin edellä mainitun lausunnon 1/94 78 ja 79 kohdassa esitetystä päättelystä seuraa, että jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa tekemistä kahdenvälisistä niin sanotuista open skies -sopimuksista mahdollisesti aiheutuva palvelukaupan vääristyminen sisämarkkinoilla ei itsessään vaikuta tällä alalla annettuihin yhteisiin sääntöihin eikä siis voi perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa.

82 Mikään perustamissopimuksessa ei estä toimielimiä antamissaan yhteisissä säännöissä järjestämästä yhteisiä toimia suhteessa kolmansiin maihin tai määräämästä jäsenvaltioiden määrätynlaisesta käyttäytymisestä ulkosuhteissa (em. lausunto 1/94, 79 kohta).

83 Juuri näiden seikkojen valossa on arvioitava, voivatko Ruotsin kuningaskunnan tekemät kansainväliset sitoumukset vaikuttaa niihin yhteisiin sääntöihin, joihin komissio vetoaa tämän kanteen yhteydessä.

84 On kiistatonta, että riidanalaiset sitoumukset sisältävät viidennen vapauden oikeuksien vaihdon, jonka nojalla Yhdysvaltojen nimeämällä lentoyhtiöllä on oikeus kuljettaa matkustajia Ruotsin kuningaskunnan ja jonkin toisen Euroopan unionin jäsenvaltion välillä, kun lennon lähtöpaikka tai määränpää on Yhdysvalloissa. Komissio katsoo ensiksi, että tämä sitoumus, erityisesti kun sitä tarkastellaan jäsenvaltioiden Yhdysvaltojen kanssa tekemien tämäntyyppisten kahdenvälisten sitoumusten samanaikaisen yhteisvaikutuksen kautta, vaikuttaa asetuksiin N:o 2407/92 ja N:o 2408/92, koska sillä sallitaan amerikkalaisten lentoliikenteen harjoittajien käyttää yhteisön sisäisiä reittejä ilman, että ne täyttävät asetuksessa N:o 2407/92 säädettyjä edellytyksiä.

85 Tämä väite on hylättävä.

86 Kuten asetuksen N:o 2408/92 nimestä ja 3 artiklan 1 kohdasta seuraa, asetus koskee yksinomaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsyä yhteisön sisäisille reiteille, ja yhteisön lentoliikenteen harjoittaja on tämän asetuksen 2 artiklan b alakohdan mukaan lentoliikenteen harjoittaja, jolla on voimassa oleva toimilupa, jonka jäsenvaltio on antanut asetuksen N:o 2407/92 mukaisesti. Kuten viimeksi mainitun asetuksen 1 artiklan 1 kohdasta ja 4 artiklasta ilmenee, ase-

tuksessa määritellään yhteisöön sijoittautuneille lentoliikenteen harjoittajille jäsenvaltioissa myönnettävien liikennelupien myöntämiseen liittyvät vaatimukset, ja näiden lentoliikenteen harjoittajien on oltava joko suoraan tai osake-enemmistön kautta jäsenvaltioiden ja/tai jäsenvaltioiden kansalaisten omistuksessa ja tosiasiallisesti tällaisten valtioiden tai niiden kansalaisten määräysvallassa, sanotun rajoittamatta niiden sopimusten ja yleissopimusten soveltamista, joiden sopijapuolena yhteisö on; asetuksessa määritellään myös näiden lupien voimassa pitämiseen liittyvät vaatimukset.

87 Tästä seuraa, että asetuksessa N:o 2408/92 ei säännellä liikenneoikeuksien myöntämistä yhteisön sisäisille reiteille yhteisön ulkopuolisille liikenteenharjoittajille. Asetuksella N:o 2407/92 ei myöskään säännellä yhteisön sisällä toimiville yhteisön ulkopuolisille lentoliikenteen harjoittajille annettavia liikennelupia.

88 Koska riidanalaiset kansainväliset sitoumukset eivät kuulu asetuksilla N:o 2407/92 ja 2408/92 jo katettuun alaan, niiden ei voida katsoa vaikuttavan näihin asetuksiin komission esittämällä perusteella.

89 Lisäksi itsessään se seikka, että näillä kahdella asetuksella ei säännellä sellaisten kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien tilannetta, jotka toimivat yhteisön sisällä, osoittaa, että toisin kuin komissio väittää, niin sanottu kolmas lainsäädäntöpaketti ei ole luonteeltaan kattava.

90 Komissio väittää seuraavaksi, että riidanalaisista kansainvälisistä sitoumuksista aiheutuvat syrjintä ja kilpailun vääristyminen, kun tarkastellaan niiden yhteisvaikutusta muiden jäsenvaltioiden tekemien vastaavien kansainvälisten sitoumusten kanssa, vaikuttavat lentoliikenteen sisämarkkinoiden normaaliin toimintaan.

91 Kuten tämän tuomion 81 kohdassa on todettu, tämäntyyppinen tilanne ei kuitenkaan vaikuta annettuihin yhteisiin sääntöihin eikä siis voi perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa.

92 Komissio väittää lopuksi, että yhteisön lainsäädäntö, johon se vetoaa, sisältää useita säännöksiä, jotka koskevat kolmansia maita ja kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia. Niitä on muun muassa asetuksissa N:o 2409/92, N:o 2299/89 ja N:o 95/93.

93 Tältä osin on ensiksi todettava, että asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tätä asetusta ei sovelleta muiden kuin yhteisön lentoliikenteen harjoittajien veloittamiin kuljetusmaksuihin, tämän "kuitenkaan rajoittamatta [saman artiklan] 3 kohdan soveltamista". Asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdan mukaan ainoastaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus ottaa käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja.

94 Näistä säännöksistä yhdessä seuraa, että asetus N:o 2409/92 välillisesti mutta yksiselitteisesti kieltää niitä kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia, jotka toimivat yhteisössä, ottamasta käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja. Näin menetellessään yhteisön lainsäätäjä on rajoittanut näiden liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapautta silloin, kun ne käyttävät yhteisön sisäisiä reittejä käytettävissään olevien viidennen vapauden oikeuksien perusteella. Yhteisö on siis asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdan kattamilta osin saavuttanut yksinomaisen toimivallan tehdä kolmansien maiden kanssa sitoumuksia, jotka liittyvät tähän yhteisön ulkopuolisten liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapauden rajoitukseen.

95 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 2409/92 voimaantulon jälkeen Ruotsin kuningaskunta ei ole enää yksin voinut tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat kolmansien maiden liikenteenharjoittajien yhteisön sisäisillä reiteillä veloittamia hintoja.

96 Asiakirjoista ilmenee, että Ruotsin kuningaskunta on tehnyt tämäntyyppisen sitoumuksen niissä muutoksissa, jotka vuonna 1995 tehtiin vuoden 1944 sopimuksen 9 artiklaan, joka kirjoitettiin uudelleen. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on siis loukannut asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdasta johtuvaa yhteisön yksinomaista toimivaltaa.

97 Tätä toteamusta ei horjuta se, että mainitussa 9 artiklassa asetetaan niiden lentoliikennekuljetusten osalta, joihin sovelletaan asetusta N:o 2409/92, velvollisuus noudattaa tätä asetusta. Niin kannatettava kuin tämä Ruotsin kuningaskunnan asetuksen N:o 2409/92 soveltamisen säilyttämiseen tähtäävä aloite olikin, tämän jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen johtuu siitä, että sillä ei ollut oikeutta yksin tehdä tällaista sitoumusta, vaikka sitoumuksen sisältö ei olekaan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

98 Toiseksi asetuksen N:o 2299/89 1 ja 7 artiklasta seuraa, että jollei vastavuoroisuudesta muuta johdu, tätä asetusta sovelletaan myös kolmansien maiden kansalaisiin, kun ne tarjoavat käytettäväksi tai käyttävät TPJ:iä yhteisön alueella.

99 Tämän asetuksen vaikutuksesta yhteisö on siis saavuttanut yksinomaisen toimivallan sopia kolmansien maiden kanssa sen alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin liittyvistä velvoitteista.

100 On kiistatonta, että vuonna 1995 vuoden 1944 sopimukseen tehdyillä muutoksilla tähän sopimukseen lisättiin liite III, joka koski TPJ:iin liittyviä periaatteita, mukaan lukien Ruotsin kuningaskunnan alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin sovellettavat periaatteet. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on loukannut asetuksesta N:o 2299/89 aiheutuvaa yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

101 Näiden sitoumusten sisältö ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 2299/89 kanssa, kuten Ruotsin hallituskin on todennut, minkä lisäksi vuoden 1995 muutospöytäkirjan tekemistä edeltäneiden neuvottelujen kuluessa laaditussa neuvottelumuistiossa todetaan, että Ruotsin kuningaskunta ei sovella kyseistä liitettä III, ellei se ole yhdenmukainen TPJ:iä koskevien yhteisön sääntöjen kanssa, mutta kumpikaan näistä seikoista ei aseta kyseenalaiseksi edellisessä kohdassa tehtyä toteamusta. Ruotsin kuningaskunnan jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti seuraa itse siitä seikasta, että se teki edellisessä kohdassa mainitut kansainväliset sitoumukset TPJ:ien alalla.

102 Kolmanneksi, kuten tämän tuomion 14 kohdassa on korostettu, lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta yhteisön lentoasemilla annettua asetusta N:o 95/93 sovelletaan, jollei vastavuoroisuudesta muuta johdu, kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajiin, joten yhteisöllä on tämän asetuksen voimaantulosta lähtien yksinomainen toimivalta tehdä kolmansien maiden kanssa tätä alaa koskevia sopimuksia.

103 Kuten julkisasiamies on oikein todennut ratkaisuehdotuksensa 107 kohdassa, komissio ei kuitenkaan ole pystynyt osoittamaan, että vuoden 1944 sopimukseen sisältyvää reilua kilpailua koskevaa 10 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1995, sovelletaan yhtä lailla lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen, kuten komissio väittää.

104 Kuten komissio on todennut kannekirjelmässään, mainittu 10 a artikla sisältää yleismääräyksen, joka takaa sopimuspuolten lentoliikenteen harjoittajille samat

kilpailumahdollisuudet. Sellaisen relevantin selvityksen puuttuessa, josta selkeästi ilmenisi sopimuspuolten tahto, tällaisen lausekkeen yleisestä muotoilusta ei ole mahdollista johtaa Ruotsin kuningaskunnan hyväksymää sitoumusta lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen. Komissio on väitteensä tueksi vedonnut vain Yhdysvaltojen hallintoviranomaisten raporttiin, jonka mukaan tämäntyyppiset lausekkeet tavallisesti kattavat myös lähtö- ja saapumisaikojen jakamisen.

105 Tästä seuraa, että tähän perustuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva väite Ruotsin kuningaskuntaa vastaan ei ole perusteltu.

106 Perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan helpottamaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidättymään kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

107 Ulkosuhteiden alalla yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yhteisön päämäärä ja perustamissopimuksen tavoitteet vaarantuisivat, jos jäsenvaltiot voisivat tehdä sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, joihin sisältyvät oikeussäännöt voisivat vaikuttaa yhteisön antamiin oikeussääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta (ks. em. lausunto 2/91, 11 kohta, ks. vastaavasti myös em. ERTA-tapaus, 21 ja 22 kohta).

108 Edellä esitetyistä seikoista johtuu, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat Yhdysvaltojen nimeämien lentoliikenteen harjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä sekä Ruotsin alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä.

Perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomisesta johtuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Asianosaisten lausumat

109 Komissio katsoo, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke on perustamissopimuksen 52 artiklan vastainen, koska Ruotsin kuningaskunta ei myönnä muiden jäsenvaltioiden kansalaisille eikä erityisesti näissä muissa jäsenvaltioissa perustetuille ja Ruotsin kuningaskuntaan sijoittautuneille yhtiöille ja yrityksille Ruotsin kansalaisille varattua kohtelua, jos nämä yhtiöt ja yritykset eivät ole Ruotsin tai Yhdysvaltojen kansalaisten omistuksessa ja valvonnassa.

110 Ruotsin hallitus katsoo, että perustamissopimuksen 52 artiklalla on merkitystä vain, jos lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevassa lausekkeessa asetettaisiin ruotsalaiset oikeussubjektit parempaan asemaan kuin yhteisön oikeussubjektit siltä osin kuin kysymys on kyseisessä 52 artiklassa tarkoitetusta sijoittautumisvapaudesta yhteisössä. Ruotsin hallituksen mukaan tämä lauseke ei millään tavoin oikeudellisesti rajoita muiden jäsenvaltion kansalaisten sijoittautumista Ruotsin kuningaskuntaan ja lentoyhtiötoiminnan harjoittamista siellä.

111 Ruotsin hallituksen mukaan sitä vastoin Yhdysvaltojen viranomaisten mahdollisuus myöntää liikenneoikeuksia Yhdysvaltoihin ja sieltä edelleen suuntautuville lennoille on eri kysymys, joka ei kuulu perustamissopimuksen soveltamisalaan. Ruotsin hallitus korostaa kuitenkin, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke ei estä Ruotsin viranomaisia nimeämästä myös lentoyhtiöitä, jotka ovat muiden yhteisön oikeuden mukaisten oikeussubjektien omistuksessa ja valvonnassa. Tämä lauseke antaa kuitenkin Yhdysvaltojen viranomaisille mahdollisuuden kieltäytyä hyväksymästä tällaista nimeämistä. Ruotsin hallituksen

mukaan perustamissopimuksen 52 artiklaa ei ole pidettävä merkityksellisenä siltä osin kun on kyse siitä, myöntävätkö Yhdysvaltojen viranomaiset liikenneoikeuksia.

112 Ruotsin hallitus toteaa, että kun Ruotsin kuningaskunta soveltaa lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevaa lauseketta, sillä on siis oikeus evätä liikenneoikeudet Yhdysvaltojen nimeämiltä yhtiöiltä, jos nämä eivät ole Yhdysvaltojen tai Ruotsin kansalaisten omistuksessa tai valvonnassa. Tämä lauseke ei kuitenkaan merkitse, että Ruotsin kuningaskunta olisi sitoutunut epäämään liikenneoikeudet tällaisessa tapauksessa. Sen ei tietenkään olisi mahdollista evätä liikenneoikeuksia Yhdysvaltojen nimeämiltä yhtiöiltä, jotka ovat yhteisön kansalaisten omistuksessa tai valvonnassa. Samalla tavoin kyseinen lauseke merkitsee Yhdysvalloille oikeutta eikä velvollisuutta kieltäytyä hyväksymästä Ruotsin hallituksen nimeämää yhtiötä, jos se ei ole Yhdysvaltojen tai Ruotsin kansalaisten omistuksessa tai valvonnassa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

113 Siltä osin kuin kysymys on perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisesta käsiteltävänä olevassa tapauksessa on huomattava, että tätä määräystä, jota Ruotsin kuningaskunnan väitetään rikkoneen, sovelletaan lentoliikenteen alalla.

114 Vaikka EY:n perustamissopimuksen 61 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 51 artikla) suljetaankin pois se, että perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä sovellettaisiin liikennepalveluihin, joihin sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä, mikään perustamissopimuksen määräys ei sulje pois sitä, että liikenteeseen sovelletaan tämän sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä.

115 Perustamissopimuksen 52 artiklaa sovelletaan erityisesti johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka tarjoavat lentoliikennepalveluja jäsenvaltion ja jonkin kolmannen valtion välillä. Tämä määräys koskee kaikkia johonkin jäsenvaltioon perustamissopimuksen 52 artiklassa tarkoitetulla tavalla sijoittautuneita yhtiöitä, vaikka niiden toimialana tässä jäsenvaltiossa olisikin kolmansiin maihin suuntautuvat palvelut.

116 Siltä osin kuin kysymys on siitä, onko Ruotsin kuningaskunta rikkonut perustamissopimuksen 52 artiklaa, on muistettava, että tämän artiklan sanamuodon mukaan sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti EY:n perustamissopimuksen 58 artiklan toisessa kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 48 artiklan toinen kohta) tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

117 Perustamissopimuksen 52 ja 58 artiklassa taataan siis sijoittautumisvapautta käyttäneille yhteisön kansalaisille ja heihin rinnastettaville yhtiöille oikeus kansalliseen kohteluun siinä jäsenvaltiossa, johon he sijoittautuvat (ks. asia C-307/97, Saint-Gobain ZN, tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6161, 35 kohta), ja näin on sekä siltä osin kuin kysymys on ammatin harjoittamisen aloittamisesta ensimmäisen sijoittautumisen tapahtuessa että siltä osin kuin on kysymys tämän toiminnan harjoittamisesta sellaisen henkilön toimesta, joka on sijoittautunut vastaanottavaan jäsenvaltioon.

118 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kansallisen kohtelun periaate velvoittaa kolmannen maan kanssa kaksinkertaisen verotuksen välttämisestä tehdyn kansainvälisen kahdenvälisen sopimuksen osapuolena olevaa jäsenvaltiota myöntämään sellaisten yhtiöiden kiinteille toimipaikoille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, tässä sopimuksessa määrätyt edut samoilla edellytyksillä

kuin ne myönnetään yhtiöille, joiden kotipaikka on sopimuksen osapuolena olevassa jäsenvaltiossa (ks. em. asia Saint-Gobain ZN, tuomion 59 kohta ja asia C-55/00, Gottardo, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-413, 32 kohta).

119 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevan lausekkeen perusteella erityisesti Yhdysvallat voi evätä lupa-asiakirjat tai liikenneluvan sellaiselta lentoyhtiöltä, joka on Ruotsin kuningaskunnan nimeämä mutta joka ei ole tämän jäsenvaltion tai Ruotsin tai Yhdysvaltojen kansalaisten olennaisesti omistama ja tehokkaasti valvoma, tai peruuttaa tällaiselle yhtiölle jo myönnetyt asiakirjat ja luvat.

120 Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö tämä lauseke voisi vaikuttaa niihin Ruotsin kuningaskuntaan sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka ovat joko jonkin muun jäsenvaltion kuin Ruotsin kuningaskunnan tai tällaisen jäsenvaltion kansalaisten olennaisesti omistamia ja tehokkaasti valvomia (jäljempänä yhteisön lentoyhtiöt).

121 Tämän lausekkeen muotoilusta sitä vastoin seuraa, että Yhdysvalloilla on lähtökohtaisesti velvollisuus myöntää asianmukaiset lupa-asiakirjat tai liikenneluvat lentoyhtiöille, jotka ovat Ruotsin kuningaskunnan tai Ruotsin kansalaisten olennaisesti omistamia ja tehokkaasti valvomia (jäljempänä ruotsalaiset lentoyhtiöt).

122 Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön lentoyhtiöt voidaan aina jättää osattomiksi Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen eduista, kun nämä edut sitä vastoin saavat ruotsalaiset lentoyhtiöt. Yhteisön

lentoyhtiöt kärsivät tämän vuoksi syrjinnästä, joka estää niitä saamasta kansallista kohtelua siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet, eli Ruotsin kuningaskunnassa.

123 On lisättävä, että tämän syrjinnän välittömänä syynä ei ole Yhdysvaltojen mahdollinen menettely vaan lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke, jossa nimenomaan tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus menetellä tällä tavoin.

124 Tästä seuraa, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke on perustamissopimuksen 52 artiklan vastainen.

125 Näin ollen perustamissopimuksen 52 artiklaan perustuva väite siitä, että Ruotsin kuningaskunta on jättänyt jäsenyysvelvoitteensa noudattamatta, on perusteltu.

126 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on todettava, että Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 ja 52 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt tai pitänyt voimassa vuoden 1944 sopimuksen uudelleen neuvottelemisesta huolimatta Yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

— jotka koskevat Yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä

— jotka koskevat Ruotsin alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä

— joissa tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus evätä tai peruuttaa liikenneoikeudet tapauksissa, joissa Ruotsin kuningaskunnan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Ruotsin kuningaskunnan tai Ruotsin kansalaisten omistuksessa.

Oikeudenkäyntikulut

127 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Ruotsin kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

128 Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti Alankomaiden kuningaskunnan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Ruotsin kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) eikä lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 ja tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89, sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/93, mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt tai pitänyt voimassa Ruotsin kuningaskunnan ja Amerikan yhdysvaltojen välisen 16.12.1944 tehdyn lentoliikennesopimuksen uudelleen neuvottelemisesta huolimatta Amerikan yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

— jotka koskevat Amerikan yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä

— jotka koskevat Ruotsin alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä

— joissa tunnustetaan Amerikan yhdysvalloille oikeus evätä tai peruuttaa liikenneoikeudet tapauksissa, joissa Ruotsin kuningaskunnan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Ruotsin kuningaskunnan tai Ruotsin kansalaisten omistuksessa.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Alankomaiden kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Puissochet Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä marraskuuta 2002.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti