I tilfælde, hvor en retsakt indeholder begrænsninger eller fravigelser af tidsmæssig karakter eller med hensyn til den geografiske rækkevidde, indgår disse som et led i de pågældende bestemmelser som helhed og er dermed omfattet af deres generelle karakter, medmindre der foreligger magtfordrejning. Den i artiklen foreskrevne suspension af anvendelsen af forordningen, som i sig selv er almengyldig, berører også alle luftfartsselskaber, som ønsker at udføre lufttrafik mellem en lufthavn i Fællesskabet og Gibraltars lufthavn, og, mere generelt, alle lufthavnens brugere. Bestemmelsen er i øvrigt kun en konsekvens af, at der foreligger en objektiv hindring — som følge af en uoverensstemmelse mellem to medlemsstater — for umiddelbart at lade forordningen gælde for Gibraltars lufthavn.

DOMSTOLENS KENDELSE
12. juli 1993 *

I sag C-128/91,

Government of Gibraltar og Gibraltar Development Corporation ved Ian S. Forrester, QC, of the Scots Bar, og Richard O. Plender, QC, of the Bar of England and Wales, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 11, rue Goethe,

sagsøgere,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved direktør Antonio Sacchetini, Rådets Juridiske Tjeneste, og først ved juridisk konsulent Jacques Delmoly og derefter ved juridisk konsulent John Carbery, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske

* Processprog: engelsk.

Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

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

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

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

intervenienter

angående en påstand om annullation af artikel 1, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 294/91 af 4. februar 1991 om fragtflyvning mellem medlemsstaterne (EFT L 36, s. 1),

har

DOMSTOLEN

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

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

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. maj 1991 har Gibraltars regering og Gibraltar Development Corporation i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af artikel 1, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 294/91 af 4. februar 1991 om fragtflyvning mellem medlemsstaterne (EFT L 36, s. 1).

2 Forordning nr. 294/91 vedrører EF-luftfragtselskabers adgang til markedet for fragtflyvning mellem medlemsstaterne samt fragtrater for fragtflyvning mellem medlemsstaterne. Forordningen har til formål at liberalisere ren fragtflyvning som en opfølgning af den liberalisering af fragtflyvning kombineret med passagerflyvning, som er sket ved Rådets forordning (EØF) nr. 2343/90 af 24. juli 1990 om luftfartsselskabers adgang til at deltage i ruteflyvning inden for Fællesskabet samt om deling af passagerkapaciteten mellem luftfartsselskaber ved ruteflyvning mellem medlemsstaterne (EFT L 217, s. 8).

3 Ligesom den sidstnævnte forordning indeholder forordning nr. 294/91 en bestemmelse om, at anvendelsen af forordningen på Gibraltars lufthavn suspenderes, indtil en samarbejdsordning, der er aftalt mellem Kongeriget Spaniens regering og Det Forenede Kongeriges regering, er blevet iværksat.

4 Denne bestemmelse, som findes i den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Anvendelsen af denne forordning på Gibraltar lufthavn suspenderes, indtil iværksættelsen af den ordning, der er fastlagt i den fælles erklæring af 2. december 1987 afgivet af udenrigsministrene for Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige. Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges regeringer underretter Rådet om datoen for denne iværksættelse.«

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

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

7 I medfør af procesreglementets artikel 93, stk. 1 og 2, har Domstolens præsident ved kendelser af 16. oktober 1991 givet Kongeriget Spanien, Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgtes påstande.

8 Til støtte for sin afvisningspåstand har Rådet anført, at Gibraltars regering ikke har søgsmålskompetence, idet en sag som den foreliggende efter britisk ret skal anlægges af Gibraltars guvernør. Rådet har endvidere anført, at ingen af de to sagsøgere, hverken Gibraltars regering eller Gibraltar Development Corporation, er umiddelbart eller individuelt berørt af den anfægtede bestemmelse.

9 Gibraltars regering og Gibraltar Development Corporation har påstået afvisningspåstanden forkastet. De har for det første anført, at det er anerkendt i britisk ret, at Gibraltars regering har status som en juridisk person, og at regeringen dermed bl.a. har kompetence til at anlægge denne sag, eftersom den angår et »bestemt afgrænset indre anliggende« — som omhandlet i section 55 i Gibraltar Constitution Order af 23. maj 1969 samt Despatch from the Foreign Sectretary to the Governor of Gibraltar af samme dato — hvori turisme og Gibraltars lufthavns civile lufthavnsterminal henregnes til de sagsforhold, der hører under Gibraltars ministre. Sagsøgerne har endvidere anført, at den pågældende forordningsbestemmelse berører Gibraltars regering umiddelbart og individuelt på grund af den form, hvori regeringen deltager i godkendelsesproceduren for fragtflyvning, og på grund af regeringens rolle som den instans, der er ansvarlig for at forbedre levevilkårene for Gibraltars befolkning. Endelig er Gibraltar Development Corporation også umiddelbart og individuelt berørt af bestemmelsen som ejer af den civile lufthavnsterminal på Gibraltars lufthavn.

10 Intervenienterne har alle støttet og uddybet Rådets afvisningspåstand, idet de dels har anført, at Gibraltars regering hverken har den fornødne rets- og handleevne eller den nødvendige søgsmålskompetence, dels har gjort gældende, at den anfægtede forordning ikke indeholder en beslutning, som umiddelbart og individuelt berører nogen af de to sagsøgere.

11 I procesreglementets artikel 91, stk. 3, bestemmes det, for det tilfælde, at der fremsættes en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 91, stk. 1, at der forhandles mundtligt om begæringen, medmindre Domstolen bestemmer andet. I det foreliggende tilfælde finder Domstolen, at sagen er tilstrækkelig oplyst til, at den uden mundtlig forhandling kan tage stilling til sagens formalitet ved kendelse.

12 EØF-traktatens artikel 173 bestemmer følgende:

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

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

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

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

15 Desuden følger det af Domstolens faste praksis, at en retsakt ikke mister sin almengyldighed og dermed sin karakter af en generel retsakt, fordi det er muligt mere eller mindre præcist at fastslå antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i retsakten, og som er relevante i forhold til dens formål (dom af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, org. ref.: Rec. s. 595, af 16.4.1970, sag 64/69, Compagnie française commerciale et financière mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 41, org. ref.: Rec. s. 221, præmis 11, af 30.9.1982, sag 242/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3213, præmis 7, og af 26.4.1988, forenede sager 97/86, 193/86, 99/86 og 215/86, Astéris mod Kommissionen, Sml. s. 2181, præmis 13, kendelse af 13.7.1988, sag 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale mod Rådet, Sml. s. 4121, præmis 29, og dom af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91, Buckl mod Kommissionen, Sml. I, s. 6061, præmis 25).

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

17 I den foreliggende sag er det ubestridt, at bestemmelserne i forordning nr. 294/91, bortset fra bestemmelsen i artikel 1, stk. 3, er almengyldige. Forordningen angår således alle EF-luftfragtselskaber, for hvilke den fastsætter nye regler for adgangen til markedet, herunder for udøvelse af trafikrettigheder.

18 For så vidt angår den anfægtede bestemmelse bemærkes, at den indebærer en suspension af anvendelsen af de nye regler for lufttrafik til eller fra Gibraltar indtil iværksættelsen af den ordning, der er omhandlet i den fælles erklæring af 2. december 1987 fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges udenrigsministre. Som Domstolen allerede har fastslået med hensyn til samme bestemmelse i Rådets direktiv 89/463/EØF af 18. juli 1989 om ændring af direktiv 83/416/EØF om udstedelse af tilladelse til interregional ruteflyvning med passagerer, post og fragt mellem medlemsstaterne (EFT L 226, s. 14), berører denne suspensionsbestemmelse også alle luftfartsselskaber, som ønsker at drive luftfragtflyvning mellem en anden lufthavn i Fællesskabet og Gibraltars lufthavn, og, mere generelt, alle lufthavnens brugere. Bestemmelsen finder således anvendelse på objektivt afgrænsede situationer (dom af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltar mod Rådet, Sml. I, s. 3605, præmis 20).

19 I den anfægtede forordning begrundes suspensionen af forordningens anvendelse på lufthavnen under henvisning til den aftale, der er indeholdt i den fælles erklæring af 2. december 1987 fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges

udenrigsministre. Som Domstolen allerede har udtalt i sin dom i sagen Gibraltar mod Rådet, a.st., præmis 22, indebærer denne henvisning, at der konstateres at foreligge en objektiv hindring for anvendelsen af forordningen under hensyn til dennes formål. Under hensyn til, at der — som sagsøgerne selv indgående har beskrevet det — er uoverensstemmelse mellem Kongeriget Spanien og Det Forenede Kongerige om højhedsretten over det område, hvor Gibraltars lufthavn er beliggende, og under hensyn til de vanskeligheder, som denne uoverensstemmelse medfører for lufthavnens drift, vil en udvikling af lufttrafikken mellem Gibraltars lufthavn og de øvrige lufthavne inden for Fællesskabet bero på, at den samarbejdsordning, der er aftalt mellem de to stater, iværksættes.

20 Herefter kan artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 294/91 ikke antages at udgøre en beslutning i traktatens artikel 173, stk. 2's forstand, men må derimod anses for at falde ind under forordningens generelle karakter.

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

Sagens omkostninger

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

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.

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

Således bestemt i Luxembourg den 12. juli 1993.

J.-G Giraud — Justitssekretær

O. Due — Præsident