

## EUROOPA KOHTU OTSUS

29. juuni 1993\*

(Direktiivi tühistamishagi – Piirkondadevaheliste regulaarlendude luba)

Kohtuasjas C-298/89,

**Gibraltari valitsus**, esindajad: Ian S. Forrester, *QC*, Šotimaa, ja Richard O. Plender, *QC*,  
Inglise ja Walesi advokatuur, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,  
advokaadibüroo Loesch and Woelter, 8 Rue Zithe,

hageja,

*versus*

**Euroopa Ühenduste Nõukogu**, esindajad: õigustalituse direktor Antonio Sacchetini ja  
õigusnõunik Jacques Delmoly, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress  
Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispannga õigusosakonna juhataja Jörg Käser,  
100 Boulevard Konrad Adenauer,

kostja,

keda toetavad:

**Hispaania Kuningriik**, esindaja: ühenduse õiguslase ja asutustevahelise  
koordineerimise peadirektor Javier Conde de Saro ja Euroopa Kohtu asjadega tegeleva  
riikliku õigustalituse ametnik, riiklik esindaja Rosario Silva de Lapuerta,  
kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Hispaania suursaatkond, 4–6  
Boulevard Emmanuel Servais,

**Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik**, esindaja: Treasury Solicitor's  
Department'i ametnik John E. Collins, keda abistab *barrister* Derrick Wyatt,  
kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Suurbritannia suursaatkond,  
14 Boulevard Roosevelt,

**Euroopa Ühenduste Komisjon**, esindajad: õigustalituse ametnik Thomas Van Rijn,  
kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik  
Nicola Anecchino, Wagner Centre, Kirchberg,

menetlusse astujad,

mille esemeks on praeguses menetlusetapis hagi vastuvõetavus, mis on EMÜ  
asutamislepingu artikli 173 teise lõigu alusel esitatud nõukogu 18. juuli 1989. aasta  
direktiivi 89/463/EMÜ, millega muudeti direktiivi 83/416/EMÜ piirkondadevaheliste

---

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

regulaarlendude lubamise kohta reisijate-, posti- ja kaubaveoks liikmesriikide vahel (EÜT 1989, L 226, lk 14), artikli 2 lõike 2 tühistamiseks,

## EUROOPA KOHUS

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg ja J. L. Murray, kohtunikud G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco, P. J. G. Kapteyn ja D. A. O. Edward,

kohtujurist: C. O. Lenz,

kohtusekretär: J.-G. Giraud,

võttes arvesse kohtuistungil ettekannet,

kuulanud ära poolte suulised argumendid 6. mai 1992. aasta kohtuistungil, kus nõukogu esindasid Antonio Sacchetini ja õigusnõunik John Carbery ning Hispaania Kuningriiki esindas ühenduse õigusosalase ja asutustevahelise koordineerimise peadirektor Alberto José Navarro Gonzales,

kuulanud 4. mai 1993. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

### otsuse

1. Oma avaldusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 28. septembril 1989, esitas Gibraltari valitsus EMÜ asutamislepingu artikli 173 teise lõigu alusel hagi nõukogu 18. juuli 1989. aasta direktiivi 89/463/EMÜ, millega muudeti direktiivi 83/416/EMÜ piirkondadevaheliste regulaarlendude lubamise kohta reisijate-, posti- ja kaubaveoks liikmesriikide vahel (EÜT 1989, L 226, lk 14), artikli 2 lõike 2 tühistamiseks.
2. Nõukogu 25. juuli 1983. aasta direktiivi 83/416/EMÜ (EÜT 1983, L 237, lk 19) eesmärgiks on piirkondadevaheliste regulaarlendude lubamiseks liikmesriikide poolt ühenduse kava paikapanemine, edendamaks ühendusesisese võrgustiku arengut. Direktiiv käsitleb eelkõige loa andmise menetlust, võimalikke keeldumise aluseid ja kehtestatud tariifide heakskiitmise korda.
3. Seda direktiivi muudeti esmakordselt nõukogu 26. mai 1986. aasta direktiiviga 86/216/EMÜ (EÜT 1986, L 152, lk 47), millega jäeti ajutiselt selle kohaldamisalast välja – samadel tingimustel, millega jäeti direktiivi 83/416 kohaldamisalast välja Kreeka saared – Assooride autonoomse piirkonna moodustavate Atlandi ookeani saarte lennujaamad, kuna neil saartel oli ebapiisav lennuliiklus, ning Porto lennujaam oma infrastruktuuri jätkuva arendamise tõttu.
4. Uuesti muudeti seda eespool viidatud 18. juuli 1989. aasta direktiiviga 89/463, millega sätestati senist praktikat arvesse võttes uued eeskirjad, eesmärgiga anda lennuettevõtjatele parem raamistik arendamiseks turge ja edendamaks kauglendude asemel otselendude väljatöötamist ühenduse eri piirkondade vahel. Peamiselt

laiendab viimane direktiiv eelnimetatud regulatsiooni kohaldamisala üle 70 reisijakohaga õhusõidukitega toimuvate lendudele ning kaotab mitmed esialgses direktiivis sätestatud piirkondadevaheliste regulaarlendude lubade andmisest keeldumise alused. Direktiiv 89/463 sisaldab ka sätet, mille alusel peatatakse selle kohaldamine Gibraltari lennujaama suhtes, kuni hakkab kehtima Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi valitsuste kokkulepitud koostöökord.

5. See säte, mis sisaldub ka käesoleva hagi esemeks oleva direktiivi artikli 2 lõikes 2, on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi sätete kohaldamine Gibraltari lennujaama suhtes on peatatud kuni Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi välisministrite 2. detsembri 1987. aasta ühisdeklaratsioonis sätestatud korra rakendamiseni. Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi valitsus teavitavad nõukogu nimetatud korra rakendamise kuupäevast”.

6. Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi välisministrite 2. detsembri 1987. aasta ühisdeklaratsiooni punktis 8 on sätestatud, et Gibraltari lennujaama ühiskasutuskord hakkab kehtima, kui Briti ametiasutused on teatanud Hispaania ametiasutustele, et punkti 3 alapunkti 3 (tolli- ja sisserändekontroll vastavates terminalides) jõustamiseks vajalikud õigusaktid on jõustunud, või kui on lõpetatud Hispaania terminali ehitus, olenevalt sellest, kumb toimub hiljem, kuid igal juhul mitte hiljem kui aasta pärast eelnimetatud teatamist.
7. Euroopa Ühenduste Kohtu kodukorra artikli 91 lõike 1 esimese lõigu kohaselt esitas nõukogu vastuväite, et hagiavaldus on vastuvõetamatu ja palus Euroopa Kohtul teha selle vastuväite põhjal otsus kohtuvaidluse sisu käsitlemata.
8. Kodukorra artikli 93 lõigete 1 ja 2 alusel on Euroopa Kohus lubanud Hispaania Kuningriigil (15. novembri 1989. aasta määrus), Ühendkuningriigil (17. jaanuari 1990. aasta määrus) ja Euroopa Ühenduste Komisjonil (21. veebruari 1990. aasta määrus) kostja nõuete toetamiseks menetlusse astuda.
9. Toetamaks oma vastuväidet vastuvõetamatuse kohta vaidlustab nõukogu esiteks Gibraltari valitsuse pädevuse menetlust algatada, väites, et Briti õiguse järgi on hagi esitamise õigus antud Gibraltari kuberneriile. Samuti väidab nõukogu, et füüsiline ega juriidiline isik ei saa EMÜ asutamislepingu artikli 173 teise lõigu alusel algatada direktiivi suhtes tühistamismenetlust. Viimaseks väidab nõukogu, et vaidlustatud säte ei puuduta Gibraltari valitsust otse ega isiklikult.
10. Gibraltari valitsus nõuab vastuvõetamatuse vastuväite tagasilükkamist. Gibraltari valitsus väidab esiteks, et Briti õiguse järgi tunnustatakse tema iseseisvat õigusvõimet ja see hõlmab muu hulgas pädevust nimetatud menetlust algatada, kuna hagi puudutab nn kindlaksmääratud siseküsimust (*defined domestic matter*) Gibraltari 23. mai 1969. aasta põhiseadusliku korra 1. lisa punkti 55 ja välisministritlt Gibraltari kuberneriile saadetud sama kuupäeva teate (*Despatch*) tähenduses, milles turism ja lennujaama tsiviillendude terminal on lisatud Gibraltari ministrite pädevusse kuuluvate küsimuste hulka. Hageja väidab ka, et direktiivi 89/463 artikli 2 lõige 2 kujutab endast sellest direktiivist eraldiseisvat üksikotsustust, kuna see on

otsekohaldatav ja seetõttu peab selle EMÜ asutamislepingu artikli 173 teise lõigu alusel läbi vaatama Euroopa Ühenduste Kohus. Viimasena väidab Gibraltari valitsus, et kuivõrd ta osaleb lennulubade andmise menetluses, siis puudutab see küsimus teda kui Gibraltari elanikkonna heaolu eest vastutavat asutust ja lennujaama omanikku otse ja isiklikult.

11. Kõik menetlusse astujad on kinnitanud ja täiendanud nõukogu poolt esitatud väidet hagi vastuvõetamatus kohta. Ühendkuningriigi valitsus väidab seoses Gibraltari põhiseaduslike sätetega, et rahvusvaheliste kohustuste täitmisel, isegi võttes aluseks antud kohtuasja puhul hagejale kõige soodsama oletuse, võib Gibraltari valitsuse nimel algatada kohtumenetluse üksnes kuberneril käsul. Hispaania Kuningriik ja komisjon täiendavad omalt poolt, et vaidlustatud direktiiv ei sisalda ühtegi üksikotsustust, mille vastu võib algatada menetluse EMÜ asutamislepingu artikli 173 teise lõigu alusel.
12. Kohtuistungil ettekandes on esitatud põhjalikum ülevaade kohtuasja asjaoludest, menetluse käigust ning seoses vastuvõetamatuse vastuväitega poolte esitatud väidetest ja argumentidest, mida käesolevas otsuses on nimetatud või arutatud üksnes Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks vajalikul määral.
13. EMÜ asutamislepingu artiklis 173 on sätestatud:

„Euroopa Kohus kontrollib nõukogu ja komisjoni vastuvõetud õigusaktide seaduslikkust, välja arvatud soovitusel ja arvamused. Selleks on Euroopa Kohtu pädevuses lahendada liikmesriigi, nõukogu või komisjoni haged, mille aluseks on pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, käesoleva lepingu või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.

Iga füüsiline või juriidiline isik võib samadel tingimustel algatada menetluse temale adresseeritud otsuse vastu ja sellise otsuse vastu, mis teda otseselt ja isiklikult puudutab, kuigi vormiliselt on see teisele isikule adresseeritud määrus või otsus.”

14. Et Gibraltari valitsus ei ole ega väida end olevat artikli 173 esimeses lõigus sätestatud hagejate loetelus, tuleb teha otsus tema hagi vastuvõetavuse kohta üksnes selle artikli teise lõigu alusel.
15. Esiteks tuleb märkida, et Euroopa Kohus on alates oma otsusest liidetud kohtuasjades 16/62 ja 17/62: *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes v. nõukogu* (EKL 1962, lk 471) asunud seisukohale, et asutamislepingu artikli 173 teises lõigus kasutatud mõistele „otsus” on artiklis 189 antud tehniline tähendus ning et kriteerium, mille alusel teha vahet õiguslikul meetmel ja otsusel viimatinimetatud artikli tähenduses, on kõnealuse meetme üldine „kohaldamine” või muu kohaldamine.
16. Samuti tuleb märkida, et isegi kui direktiiv on põhimõtteliselt siduv üksnes pooltele, kellele see on adresseeritud, st liikmesriikidele, on see tavaliselt kaudse ettekirjutava või seadusandliku meetme vorm. Peale selle on Euroopa Kohus on ühes kohtuasjas juba sedastanud, et direktiiv on liigitatav üldise kohaldatavusega meetmeks (vt näiteks otsust kohtuasjas 70/83: *Kloppenburger*, EKL 1984, lk 1075, punkt 11, ja

määrust kohtuasjas 160/88 R: *Fédération Européenne de la Santé Animale v. nõukogu*, EKL 1988, lk 4121, punkt 28).

17. Lisaks ei saa Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt meetme üldist kohaldatavust ja seega selle õiguslikku laadi vaidlustada asjaolu tõttu, et on võimalik rohkem või vähem täpselt tuvastada nende isikute arv või isegi isikusamasus, kelle suhtes seda meetet mis tahes ajahetkel kohaldatakse, niikaua kui on kindlaks määratud, et selline kohaldamine jõustub siis, kui esineb objektiivne õiguslik või tegelik olukord, mis on määratletud kõnealuse meetmega selle eesmärgiga seoses (otsused kohtuasjas 6/68: *Zuckerfabrik Watenstedt v. nõukogu*, EKL 1968, lk 409; kohtuasjas 64/69: *Compagnie Française Commerciale et Financière v. komisjon*, EKL 1970, lk 221, punkt 11; kohtuasjas 242/81: *Roquette Frères v. nõukogu*, EKL 1982, lk 3213, punkt 7; liidetud kohtuasjades 97/86, 193/86, 99/86 ja 215/86: *Asteris v. komisjon*, EKL 1988, lk 2181, punkt 13; eespool viidatud määrus *Fédération Européenne de la Santé Animale*'i kohtuasjas, punkt 29; otsus liidetud kohtuasjades C-15/91 ja C-108/91: *Buckl*, EKL 1992, lk I-6061, punkt 25).
18. Samuti on Euroopa Kohus juba kinnitanud, et kui õigusnorm sisaldab piiranguid või erandeid, mis on ajutise (eespool viidatud otsused *Zuckerfabrik Watenstedt*'i kohtuasjas ja *Compagnie Française Commerciale et Financière*'i kohtuasjas, punktid 12–15) või territoriaalse iseloomuga (otsus liidetud kohtuasjades 103/78–109/78: *Société des Usines de Beauport v. nõukogu*, EKL 1979, lk 17, punktid 15–19), moodustavad need tervikuna lahutamatu osa nende sätetega, milles need sisalduvad, ning on võimu kuritarvitamise puudumisel samasuguse üldise laadiga kui need sätted.
19. Käesoleva kohtuasja puhul on direktiiv 89/463 vaieldamatult üldiselt kohaldatav, välja arvatud artikli 2 lõige 2, ning direktiiv puudutab tõepoolest kõiki piirkondadevahelisi regulaarlande ühenduses ja sellega muudetakse sellistele lendudele liikmesriikide poolt lubade andmise süsteemi.
20. Vaidlusalune õigusnorm peatab selle uue süsteemi kohaldamise Gibraltarile ja sealt tagasi toimuvate lendude suhtes kuni Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi välisministrite 2. detsembri 1987. aasta ühisdeklaratsioonis sätestatud korra rakendamiseni. Seega mõjutab see õigusnorm kõiki lennuettevõtjaid, kes soovivad teha piirkondadevahelisi otselende ühenduse mõne teise lennujaama ja Gibraltarilennujaama vahel, ning üldisemalt kõiki, kes kasutavad Gibraltarilennujaama. Seepärast kohaldub see objektiivselt määratletud olukordade suhtes.
21. Lisaks tuleks märkida, et Gibraltarilennujaam ei ole ainus, mis on direktiivi territoriaalsest kohaldamisalast ajutiselt välja jäetud. Teised lennujaamad (Kreeka saarte ja Assooride autonoomse piirkonna moodustavate Atlandi ookeani saarte lennujaamad ning Porto lennujaam) on eespool osutatud 25. juuli 1983. aasta direktiivi 83/416 ja 26. mai 1986. aasta direktiivi 86/216 alusel juba ajutiselt selle kohaldamisalast välja arvatud sellistel tehnilistel või majanduslikel põhjustel nagu ebapiisav lennuliiklus või lennujaama infrastruktuuri jätkuv arendamine.
22. Direktiivis 89/463 on kohaldamise peatamist Gibraltarilennujaama suhtes õigustatud viitega Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi välisministrite 2. detsembri 1987.

aasta ühisdeklaratsioonis sõlmitud kokkuleppele. Selle põhjal võib järeldada, et direktiivi rakendamisel esineb selle eesmärke arvestades objektiivne takistus. Pidades silmas Hispaania Kuningriigi ja Ühendkuningriigi erinevusi, mida hageja ise on põhjalikult arutluse alla võtnud ja mis puudutab selle territooriumi, kus Gibraltari lennujaam asub, suveräänsust, ning neist erinevustest tulenevaid käitamisprobleeme, on selle lennujaama ja teiste ühenduse lennujaamade vaheliste regulaarlendude arenemise tingimuseks nende kahe riigi vahel sõlmitud koostöökorra rakendamine.

23. Neil asjaoludel ei saa direktiivi 89/463 artikli 2 lõiget 2 pidada otsuseks artikli 173 teise lõigu tähenduses, vaid see on vastupidi nagu direktiivgi üldiselt kohaldatav.
24. Sellest järeldub, et hagiavaldus on vastuvõetamatu ning tuleb seepärast läbi vaatamata jätta, ilma et oleks vaja võtta arvesse teisi väiteid, mis on esitatud põhistamiseks hagi vastuvõetamatust.

### **Kohtukulud**

25. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Et Gibraltari valitsus on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud jätta tema kanda. Kooskõlas kodukorra artikli 69 lõike 4 esimese lõiguga tuleb menetlusse astujate Hispaania Kuningriigi, Ühendkuningriigi ja komisjoni kohtukulud jätta nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

### **EUROOPA KOHUS**

otsustab:

- 1. Jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja hagejalt.**
- 3. Jätta menetlusse astujate Hispaania Kuningriigi, Ühendkuningriigi ja komisjoni kohtukulud nende endi kanda.**

Due	Kakouris	Rodríguez Iglesias	Zuleeg	Murray
Mancini	Joliet	Schockweiler	Moitinho de Almeida	
Grevisse	Diez de Velasco		Kapteyn	Edward

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 29. juunil 1993 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

*J.-G. Giraud*

*O. Due*