

EUROOPA KOHTU OTSUS

12. mai 1998*

[...]

Nõukogu õigusakt – Ühismeede lennujaamade transiidiviisade puhul – Õiguslik alus

Kohtuasjas C-170/96,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik Pieter van Nuffel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigustalituse ametnik Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

hageja,

keda toetavad:

Euroopa Parlament, esindaja: õigustalituse juhataja Johann Schoo ja õigustalituse ametnik José-Luis Rufas Quintana, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Euroopa Parlamendi peasekretariaat, Kirchberg,

menetlusse astuja,

vs.

Euroopa Ühenduste Nõukogu, esindaja: õigustalituse direktor Julian Schutte, keda abistab õigustalituse ametnik Michael Bishop, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o Euroopa Investeerimispanka õigustalituse peadirektor Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

kostja,

keda toetavad:

Taani Kuningriik, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik Peter Biering, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Taani Suursaatkond, 4 Boulevard Royal,

Prantsuse Vabariik, algne esindaja: välisministeeriumi õigusosakonna juhataja Catherine de Salins, hiljem sama osakonna juhataja Kareen Rispal-Bellanger ja sama osakonna välisasjade sekretär Claude Chavance, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Prantsuse suursaatkond, 8B Boulevard Joseph II, ja

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindaja: *Assistant Treasury Solicitor* John E. Collins, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, Ühendkuningriigi Suursaatkond, 14 Boulevard Roosevelt,

menetlusse astujad,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

mille esemeks on taotlus tühistada 4. märtsi 1996. aasta ühismeede, mille nõukogu on vastu võtnud Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 põhjal ja mis käsitleb lennujaamade transiidikorda 96/197/JSK) (EÜT 1996 L 63, lk 8),

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet ja R. Schintgen, kohtunikud G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (ettekandja-kohtunik), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón ja K. M. Ioannou,

kohtujurist: N. Fennelly,

kohtusekretär: vanemametnik D. Louterman-Hubeau,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 9. detsembri 1997. aasta kohtuistungil ära kuulanud poolte suulised argumendid,

olles 5. veebruari 1998. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Euroopa Ühenduste Komisjon esitas EÜ asutamislepingu artikli 173 alusel hagiavalduse, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 15. mail 1996. aastal, ja palus tühistada 4. märtsi 1996. aasta ühismeetme, mille nõukogu on vastu võtnud Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 põhjal ja mis käsitleb lennujaamade transiidikorda (96/197/JSK) (EÜT 1996 L 63, lk 8, edaspidi „ühismeede”).

2. Selle õigusakti eesmärk on preambuli teise põhjenduse kohaselt ühtlustada liikmesriikide poliitikat lennujaamade transiidiviisade nõudmise puhul selleks, et parandada järelevalvet lennuteede üle, mis kujutavad endast märkimisväärset võimalust liikmesriikide territooriumile sisenemiseks, eeskätt seal ebaseaduslikult elama asumiseks, eriti lennujaamatransiidi käigus esitatavate sisenemistaotluste abil või tegeliku sisenemise teel.

3. Ühismeetme artiklis 1 on lennujaama transiidiviisat määratletud kui „luba, mida erandina rahvusvahelise tsiviillennunduse Chicago konventsiooni 9. lisas [allkirjastatud 7. detsembril 1944 (United Nations Treaty Series 15, nr 102)] sätestatud vaba transiidi põhimõttest nõutakse teatavate kolmandate riikide kodanikelt transiidiks läbi liikmesriikide lennujaamade rahvusvaheliste alade.“

4. Ühismeetme artikli 2 lõikega 1 sätestatakse, et: „Lennujaama transiidiviisasad annavad liikmesriikide konsulaarasutused.“ Ühismeetme artikli 2 lõike 2 teises lõigus on sätestatud lennujaama transiidiviisade väljastamise põhitingimused. Eelkõige on vaja veenduda, et „lennujaama transiidiviisa saamise taotlus on taotleja esitatud dokumentide alusel põhjendatud ning et need dokumendid tagavad võimalikult suures ulatuses pääsu sihtriiki, eeskätt vajaduse korral viisa esitamise teel.“

5. Ühismeetme artiklis 3 nähakse ette, et „Iga liikmesriik nõuab oma territooriumil asuvate lennujaamade rahvusvaheliste alade läbimiseks lennujaama transiidiviisat käesolevale ühismeetmetele lisatud ühisloendis sisalduvate kolmandate riikide kodanikelt, kellel ei ole selle liikmesriigi sissesõidu- või transiidiviisat“.

6. Ühismeetme artikliga 4 on lubatud liikmesriikidel teha erandeid lennujaama transiidiviisa nõudest; erandit võib lisaks „õhusõidukite ja laevade meeskonnaliikmetele“ ja „diplomaatilise või teenistuspassi või muu ametliku passi omanikele,“ kohaldada ka „liikmesriikide antud elamisloa või samaväärse dokumendi omanikele“ ja „liikmesriigi või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi antud viisa omanikele“.

7. Ühismeetme artikliga 5 nähakse ette, et: „iga liikmesriik otsustab, kas käesolevale ühismeetmele lisatud ühisloendis nimetatata riikide kodanikelt tuleks nõuda lennujaama transiidiviisat“ ja selle artiklis 6 sätestatakse, et „iga liikmesriik määrab kindlaks kodakondsuseta ja pagulaseks tunnistatud isikute suhtes kohaldatava lennujaamade transiidikorra“.

8. Ühismeetme artikliga 7 nähakse ette ajavahemik, mille jooksul tuleb pärast ühismeetme jõustumist võetud meetmetest teatada, ning artikliga 10 määratakse kindlaks kuupäev, millal ühismeede jõustub, ja samuti täiendav ajavahemik, mis antakse neile liikmesriikidele, mis ei kasuta veel lennujaamade transiidiviisaid.

9. Oma Euroopa Kohtule esitatud hagiavaldusega palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et võttes ühismeetme vastu Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 alapunkti b põhjal, rikkus nõukogu EÜ asutamislepingu artiklit 100c.

10. Artiklis 100c nähakse ette järgmist:

“1. Nõukogu määrab komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt kindlaks need kolmandad riigid, mille kodanikel peab liikmesriikide välispiiri ületamisel olema viisa.

...

3. Alates 1. jaanuarist 1996 võtab nõukogu lõikes 1 märgitud otsused vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Enne seda kuupäeva võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga kvalifitseeritud häälteenamusega vastu meetmed viisade ühtse vormi kohta.“

11. Euroopa Kohtu presidendi 13. novembri 1996. aasta määrusega lubati parlamendil astuda menetlusse komisjoni seisukohtade toetuseks. Vastavalt oma 19., 20. ja 27. novembri määrustele lubas Euroopa Kohtu president Prantsuse Vabariigil, Taani Kuningriigil ja Ühendkuningriigil astuda menetlusse nõukogu seisukohtade toetuseks.

Euroopa Kohtu pädevus

12. Ühendkuningriik väidab, et Euroopa Liidu lepingu artiklile L tuginedes ei ole Euroopa Kohtul pädevust komisjoni hagiavaldust ära kuulata ja otsust vastu võtta, kuna ühismeede, mis on vastu võetud Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 alusel ei kuulu nende meetmete hulka, mida Euroopa Kohus võib EÜ asutamislepingu artikli 173 alusel tühistada.

13. Kõigepealt tuleks märkida, et oma hagiavaldusega palub komisjon tuvastada, et nõukogu poolt vastuvõetud ühismeede kuulub selle eesmärki silmas pidades EÜ asutamislepingu artikli 100c reguleerimisalasse ja seega peaks see sellele sättele tuginema.

14. Euroopa Liidu lepingu artiklist M ilmneb selgelt ka, et sellised sätted nagu artikli K.3 lõige 2, millega nähakse ette ühismeetmete vastuvõtmine nõukogu poolt ELi lepingu artiklis K.1 osutatud valdkondades, ei mõjuta EÜ asutamislepingu sätteid.

15. Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artiklile L kohaldatakse EÜ asutamislepingu sätteid, mis käsitlevad Euroopa Kohtu volitusi ja nende volituste kasutamist, ELi lepingu artikli M suhtes.

16. Seetõttu on Euroopa Kohtu ülesandeks tagada, et õigusaktid, mis nõukogu hinnangul kuuluvad Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 reguleerimisalasse, ei läheks vastuollu ühendusele EÜ asutamislepinguga antud volitustega.

17. Sellest tulenevalt on Euroopa Kohtul pädevus vaadata ühismeetme sisu EÜ asutamislepingu artikli 100c valguses läbi, et teha kindlaks, kas kõnealune ühismeede mõjutab ühendusele selle sättega antud volitusi, ja tühistada ühismeede juhul, kui ilmneb, et see oleks pidanud põhinema EÜ asutamislepingu artiklil 100c.

18. Seepärast tuleb sedastada, et Euroopa Kohus on pädev komisjoni hagiavaldust läbi vaatama.

19. Komisjon, keda toetab parlament, leiab, et EÜ asutamislepingu artiklis 100c kasutatud sõnad „liikmesriikide välispiiri ületamisel“ viitavad nendele kolmandate riikide kodanikele, kes füüsiliselt liikmesriikide territooriumile sisenevad. Komisjon väidab seoses sellega, et transiiti läbi liikmesriigi lennujaama rahvusvahelise ala tuleb käsitada kui selle liikmesriigi territooriumile sisenemist, kuna rahvusvahelisel alal olevad reisijad on kindlasti ületanud selle liikmesriigi piiri. Sellest jäeldub komisjoni hinnangul see, et transiidi puhul läbi lennujaama rahvusvahelise ala on täidetud artiklis 100c sisalduv välispiiri ületamise kriteerium, ning sellest sättest tulenevalt on komisjonil volitus koostada lennujaama transpordikorda puudutavaid eeskirju.

20. Seevastu nõukogu ning Taani, Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi valitsus väidavad, et artikkel 100c kirjeldab piirikontrollipunkti ületamist. Kuna nii nagu ühismeetmes on selgelt öeldud, ei võimalda lennujaama transiidiviisa selle omanikul transiidiriigi piire ületada eesmärgiga selle liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal liikuda, tuleneb sellest, et pädevus koostada lennujaama transiiti puudutavaid eeskirju ei kuulu asutamislepingu artikli 100c kohaldamisalasse.

21. Selle sätte kohaldamisala kindlaksmääramiseks tuleb EÜ asutamislepingu artikli 100c lõike 1 sõnu „liikmesriikide välispiiri ületamisel“ vaadelda sama lepingu artikli 3 punkti d valguses, mis hõlmab ühenduse tegevuste seas artiklis 2 sätestatud eesmärgil „meetmeid, mis käsitlevad isikute sisenemist ja liikumist siseturul vastavalt artiklis 100c sätestatudle“.

22. Selle sätte põhjal on selge, et artikkel 100c kehtib meetmete puhul, mis puudutavad liikmesriikide välispiiride ületamist kolmandate riikide kodanike poolt ainult sedavõrd, kui see puudutab siseturule sisenemist ja seal liikumist nende kodanike poolt, kes peavad sellel eesmärgil omama viisat.

23. Kui kolmanda riigi kodanik siseneb siseturule ja liigub selle piires, viitab see paratamatult sellele, et see isik mitte ainult ei asu liikmesriigi territooriumil, vaid et tal on ka nõuetekohane luba seal liikuda. Liikmesriiki lennujaama kaudu sisenemise puhul tähendab see luba seda, et asjaomasel isikul on lubatud läbida piirikontrollipunkti selle liikmesriigi lennujaama rahvusvahelisel alal.

24. Sellest tulenevalt kehtib EÜ asutamislepingu artikli 100c lõige 1 ainult nende viisade suhtes, mis võimaldavad nende omanikel sellistes piiriületuspunktides ületada liikmesriigi välispiire selleks, et viibida või reisida siseturul viisas ettenähtud ajavahemiku jooksul ja selles sätestatud tingimuste alusel.

25. Kehtiva ühenduse õiguse kohaselt ei ole selle tõlgendusega vastuolus see, et viisa asutamislepingu artikli 100c tähenduses ei anna omanikule õigust liikuda vabalt kogu siseturul, ja et viisat väljastaval liikmesriigil on isegi lubatud seda õigust piirata oma territooriumil, või vastavalt teiste liikmesriikidega sõlmitud kokkulepete alusel kõigi nende liikmesriikide territooriumitel.

26. Sellest tuleneb, et asutamislepingu artikli 3 alapunkti d valguses viitavad artikli 100c lõikes 1 olevad sõnad „liikmesriikide välispiiri ületamisel“ lennujaama puhul nende piiride ületamisele piirikontrollipunktis, võimaldades viisa omanikul siseturule siseneda ja selle piires liikuda.

27. Küsimust, kas ühismeede oleks tulnud vastu võtta artikli 100c alusel, tuleb vaadelda neid kaalutlusi silmas pidades.

28. Ühismeetme artikli 1 kohaselt on lennujaama transiidiviisa luba, mida nõutakse teatavate kolmandate riikide kodanikelt transiidiks läbi liikmesriikide lennujaamade rahvusvaheliste alade.

29. Ühismeetme artikli 1 ja preambula kolmanda põhjenduse sõnastuse kohaselt kujutab lennujaama transpordiviisa nõue endast erandi tegemist vaba transiidi põhimõttest läbi lennujaamade rahvusvaheliste alade, mis on kehtestatud eespool viidatud Chicago konventsiooni 9. lisaga.

30. Lennujaama transiidiviisa puudutab olukorda, kus reisija saabub kolmandast riigist pärineva lennuga ja viibib selle liikmesriigi lennujaamas, kus lennuk maandus, selleks, et lennata sama või mõne muu lennukiga edasi mõnda teise kolmandasse riiki. Sellise viisa nõudmine ühismeetme artikli 1 alusel eeldab, et viisa omanik püsib selle lennujaama rahvusvahelisel alal ja tal ei lubata liikuda selle liikmesriigi territooriumil.

31. See tõlgendus tugineb ühismeetme artiklile 3, mis näeb ette, et kolmandate riikide kodanikelt ei nõuta liikmesriikide lennujaamade rahvusvaheliste alade läbimisel lennujaama transpordiviisa omamist juhul, kui neil kodanikel on juba sissesõidu- või transiidiviisa.

32. Sellest tulenevalt ei anna lennujaama transpordiviisa omamine sellise viisa omanikule õigust ületada liikmesriikide välispiire EÜ asutamislepingu artiklis 100c väljendatud tähenduses. Seega ei kuulu ühismeede selle sätte kohaldamisalasse.

33. Sellest tulenevalt tuleb hagiavaldus jätta rahuldamata.

Kohtukulud

34. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Et komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista temalt.

35. Taani Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Ühendkuningriik ja parlament, kes on menetluse astunud, kannavad oma kulud vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 4.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Ühenduste Komisjonilt.

3. Jätta Taani Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi ja parlamendi kulud nende endi kanda.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Ragnemalm	Wathelet
Schintgen	Mancini	Moitinho de Almeida	Kapteyn
Murray	Edward	Puissochet	Hirsch
Sevón		Ioannou	Jann

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 12. mail 1998 Luxembourgis.

R. Grass
Kohtusekretär

G. C. Rodríguez Iglesias
President