

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

29 юни 1993 година\*

„Иск за отмяната на директива - Разрешаване на редовни междурегионални въздухоплавателни услуги”

По Дело С-298/89

**Government of Gibraltar**, за което се явяват г-н Ian S. Forrester, QC от адвокатската колегия на Шотландия и г-н Richard O. Plender, QC от адвокатската колегия на Англия и Уелс, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на адв. Loesch и Woelter, 8 rue Zithe,

ищец,

срещу

**Съвета на Европейските общности**, за който се явяват г-н Antonio Sacchetti, директор в правната служба и г-н Jacques Delmoly, правен съветник, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Jörg Käser, директор на правната дирекция на Европейската инвестиционна банка, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

ответник,

подпомаган от

**Кралство Испания**, за което се явяват г-н Javier Conde de Saro, генерален директор по правното и институционално координиране на Общността, и г-жа Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, от държавния правен отдел за въпросите пред Съда на ЕО, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в посолството на Испания, 4-6, boulevard E. Servais,

**Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия**, за което се явява г-н John E. Collins, от Treasury Solicitor's Department, в качеството на представител, подпомаган от г-н Derrick Wyatt, barrister, със съдебен адрес в Люксембург в посолството на Обединеното кралство, 14, boulevard Roosevelt,

**Комисията на Европейските общности**, за която се явява г-н Thomas Van Rijn, член на правната служба, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Nicola Annicchino, член на правната служба, Centre Wagner, Kirchberg,

встъпили страни,

---

\* Език на производството: английски.

с предмет, на настоящия етап от производството, допустимостта на иск, заведен съгласно член 173, алинея 2 от Договора за ЕИО за отмяна на член 2, параграф 2 от Директива 89/463/ЕИО на Съвета от 18 юли 1989 г. за изменение на Директива 83/416/ЕИО на Съвета от 25 юли 1983 г. относно разрешаването на редовни междурегионални въздухоплатателни услуги за превоза на пътници, поща и товари между държавите-членки (ОВ L 226, стр. 14),

## СЪДЪТ,

в състав: г-н О. Due, председател, г-н С. N. Kakouris, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, г-н M. Zuleeg и г-н J. Murray, председатели на състав, г-н G. F. Mancini, г-н R. Joliet, г-н F.A. Schockweiler, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н F. Grévisse, г-н M. Diez de Velasco, г-н P. J. G. Kapteyn и г-н D. A. O. , съдии,

генерален адвокат: г-н С. О. Lenz,

секретар: г-н J.-G. Giraud,

предвид Доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните състезания на страните в съдебното заседание от 6 май 1992 г., по време на което за Съветът се явиха г-н Antonio Sacchetini и г-н John Carbery, правен съветник, в качеството на представители, а за Кралство Испания г-н Alberto José Navarro Gonzales, генерален директор по правното и институционално координиране на Общността, в качеството на представител,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 4 май 1993 г.,

постанови настоящото

## Решение

1. С искова молба, заведена в секретариата на Съда на 28 септември 1989 г., правителството на Гибралтар по силата на член 173, алинея 2 от Договора за ЕИО е поискало отмяната на член 2, параграф 2 от Директива 89/463/ЕИО на Съвета от 18 юли 1989 г. за изменение на Директива 83/416/ЕИО относно разрешаването на редовни междурегионални въздухоплатателни услуги за превоза на пътници, поща и товар между държавите-членки (ОВ L 226, стр. 14).

2. Директива 83/416/ЕИО на Съвета от 25 юли 1983 г. (ОВ L 237, стр. 19) цели да установи програма на Общността за разрешаване от страна на държавите-членки на редовни междурегионални въздухоплатателни услуги между тези държави, за да се насърчи развитието на вътрешнообщностната мрежа. Директивата се отнася по-специално до процедурата по разрешаване, която трябва да се спазва, възможните основания за отказ и договореностите за одобряване на налаганите тарифи.

3. Тази директива за първи път е изменена с Директива 86/216/ЕИО на Съвета от 26 май 1986 г. (ОВ L 152, стр. 47), за да освободи временно от своето прилагане, при същите условия като тези, които се отнасят до гръцките острови, които вече са освободени с Директива 83/416, летищата на атлантическите острови, които обхващат автономния регион на Азорските острови и летището на Порто, поради недостатъчния обем на въздушното движение в тези острови и продължаващото развитие на инфраструктурата на летището на Порто.

4. След това е изменена с Директива 89/463 от 18 юли 1989 г., посочена по-горе, която в светлината на придобития опит предвижда нови правила, които да предоставят на въздухоплавателните дружества по-голям обхват да развиват пазарите и да насърчават развитието на преките услуги между различните региони в Общността, отколкото непреките услуги. По същество, тази последна директива разширява прилагането на предходните договорености спрямо полетите, които се извършват със самолет с повече от 70 места за пътници и премахва няколко от основанията за отказ на разрешаване на редовните междурегионални въздухоплавателни услуги, които се съдържат в първоначалната директива. Директива 89/463 освен това съдържа разпоредба, според която нейното прилагане спрямо летището на Гибралтар се спира, докато влязат в сила договореностите за сътрудничество, договорени между правителствата на Кралство Испания и Обединеното кралство.

5. Тази разпоредба, която се съдържа в член 2, параграф 2 от Директивата, която е предмет на настоящия иск, има следното съдържание:

„Прилагането на разпоредбите на настоящата директива спрямо летището на Гибралтар се спира, докато влязат в сила договореностите, които се съдържат в съвместната декларация, направена от министрите на външните работи на Кралство Испания и Обединеното кралство на 2 декември 1987 г.. Правителствата на Кралство Испания и Обединеното кралство ще информират за това Съвета на въпросната дата.”

6. Съвместната декларация на министрите на външните работи на Кралство Испания и Обединеното кралство от 2 декември 1987 г. предвижда по-специално, в точка 8 от нея, че договореностите за съвместното използване на летището на Гибралтар ще започнат да се прилагат, след като британските органи нотифицират еквивалентните испански органи за влизането в сила на законодателството, необходимо за въвеждане в действие на точка 3.3 (митнически и имиграционен контрол във всеки от терминалите) или при завършването на изграждането на испанския терминал, съобразно това кое от двете събития настъпи по-късно, но във всеки случай не по-късно от една година след посочената по-горе нотификация.

7. Съгласно член 91, параграф 1, алинея 1 от Процедурния правилник на Съда на ЕО, Съветът е повдигнал възражение за недопустимост срещу исковата молба и иска от Съда да се произнесе по това възражение, без да разглежда делото по същество.

8. В съответствие с член 93, параграфи 1 и 2 от Процедурния правилник, Съдът е приел встъпването, в подкрепа на исканията на ответника, на Кралство Испания (Определение от 15 ноември 1989 г.), на Обединеното кралство (Определение от 17 януари 1990 г.) и на Комисията на Европейските общности (Определение от 21 февруари 1990 г.).

9. В подкрепа на възражението за недопустимост, което е повдигнал, Съветът първо оспорва способността на правителството на Гибралтар да започне производството, като твърди, че съгласно британското право, правомощието да заведе подобен на този иск принадлежи на губернатора. Освен това той твърди, че една директива не може да е предмет на иск за отмяна, предявен от физическо или юридическо лице по силата на член 173, алинея 2 от Договора за ЕИО. Накрая, Съветът поддържа, че оспорената разпоредба не засяга пряко или лично правителството на Гибралтар.

10. Правителството на Гибралтар твърди, че възражението за недопустимост трябва да бъде отхвърлено. То поддържа, първо, че неговата юридическа правосубектност е призната в съответствие с британското право и че тя обхваща, *inter alia*, способността да предяви настоящия иск, тъй като искът се отнася до „определен въпрос от вътрешен интерес” по смисъла на раздел 55 на приложение 1 към Конституционния акт на Гибралтар от 23 май 1969 г. и комуникето от външния секретар до губернатора на Гибралтар от същата дата, което включва туризма и гражданския въздушен терминал на летището сред въпросите, които са признати, че попадат в обхвата на правомощията на министрите на Гибралтар. Ищецът освен това твърди, че член 2, параграф 2 от Директива 89/463 съставлява решение отделно от тази директива, и което, тъй като има пряко действие, подлежи на преглед от страна на Съда в съответствие с член 173, алинея 2 от Договора. Накрая, правителството на Гибралтар твърди, че то е пряко и лично засегнато поради естеството на неговото участие в производството за разрешаване на въздухоплавателни услуги като орган, отговорен за подобряване на благополучието на населението на Гибралтар и като собственик на летищния терминал.

11. Всички встъпили страни подкрепят и разширяват обхвата на възражението за недопустимост, повдигнато от Съвета. По-специално, Обединеното кралство поддържа, с оглед на конституционните разпоредби по отношение на Гибралтар, че що се отнася до изпълнението на международните задължения, дори ако се приеме най-благоприятната хипотеза за делото на ищеца, само при наличието на насоки от страна на губернатора може да се иницира правното производство от името на правителството на Гибралтар. Кралство Испания и Комисията, от своя страна, отбелязват, че оспорената директива не съдържа никакво самостоятелно решение, срещу което може да бъде предявен иск по смисъла на член 173, алинея 2 от Договора.

12. Позовава се на доклада от съдебното заседание за пълните подробности относно фактите по делото, развитието на производството, както и правните основания и доводите на страните във връзка с възражението за недопустимост,

които по-нататък се упоменават или обсъждат само доколкото е необходимо за мотивирането на Съда.

### 13. Съгласно член 173 от Договора за ЕИО:

„Съдът осъществява контрол относно законосъобразността на актовете на Съвета и на Комисията, с изключение на препоръките и становищата. За тази цел той е компетентен да се произнася по искове на държава-членка, на Съвета или на Комисията, на основания некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на настоящия договор или на всякаква правна норма по приложението му, или злоупотреба с власт.

Всяко физическо или юридическо лице може, при същите условия, да заведе иск срещу решенията, които са адресирани до него или срещу решение, което въпреки формата си на регламент или решение, адресирано до друго лице, го засяга пряко и лично...”.

14. Тъй като правителството на Гибралтар не е, и не твърди, че е сред ищците, предвидени в първата алинея от член 173, допустимостта на неговата искова молба трябва да се определи единствено що се отнася до втората алинея от този член.

15. Трябва да се отбележи първо, че Съдът е уточнил, още в своето Решение от 14 декември 1962 г. по дела *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Съвета* (16/62 и 17/62, Recueil, стр. 901), че понятието „решение”, което фигурира в член 173, алинея 2 от Договора има техническото значение, използвано в член 189, и че критерият за разграничаване между акт от законодателно естество и решение по смисъла на този последен член трябва да се търси в общото „прилагане” или не на въпросния акт.

16. Също така трябва да се отбележи, че дори по принцип да обвързва само страните, до които е адресирана, а именно държавите-членки, директивата обикновено е форма на непряка нормативен или законодателен акт. Освен това, Съдът вече е имал повод да определи една директива като акт с общо приложение (вж. например Решението от 22 февруари 1984 г. по дело *Kloppenburger*, 70/83, Recueil, стр. 1075, точка 11 или Определение от 13 юли 1988 г., по дело *Fédération européenne de la santé animale/Съвета*, 160/88 R, Recueil, стр. 4121, точка 28).

17. Освен това, от постоянна съдебна практика на Съда следва, че общото приложение, и по този начин законодателното естество на един акт не се поставя под въпрос поради факта, че е възможно да се определи с по-голяма или по-малка точност броя или дори идентичността на лицата, спрямо които той се прилага в даден момент, доколкото е установено, че подобно прилагане се извършва по силата на обективна правна или фактическа ситуация, определена от въпросния акт с оглед на неговата цел (Решения от 11 юли 1968 г., по дело *Zuckerfabrik Watenstedt/Съвета*, 6/68, Recueil, стр. 595; от 16 април 1970 г., по дело *Compagnie française commerciale et financière/Комисията*, 64/69, Recueil, стр. 221, точка 11 от 30

септември 1982 г. по дело Roquette Frères/Съвета, 242/81, Recueil, стр. 3213, точка 7; от 26 април 1988 г., по дела Asteris/Комисията, 97/86, 193/86, 99/86 и 215/86, Recueil, стр. 2181, точка 13; Определение от 13 юли 1988, по Fédération européenne de la santé animale/Съвета, цитирано по-горе, точка 29; Решение от 24 ноември 1992 г., по дела Buckl/Комисията, C-15/91 и C-108/91, Recueil, стр. I-6061, точка 25).

18. Накрая, Съдът вече е признал, че когато един документ съдържа ограничения или дерогации, които са временни (Решения по дела Zuckerfabrik Watenstedt/Съвета, цитирано по-горе, и Compagnie française commerciale et financière/Комисията, цитирано по-горе, точки 12 - 15) или териториални по естеството (Решение от 18 януари 1979 г., по дела Société des Usines de Beauport/Съвета, 103/78 - 109/78, Recueil, стр. 17, точки 15-19), те съставляват неизменна част от разпоредбите като цяло, в които те се откриват и, при липсата на всякаква злоупотреба с власт, са от същия общ характер като тези разпоредби.

19. В настоящото дело, няма спор относно общото приложение на Директива 89/463, освен що се отнася до член 2, параграф 2, и директивата всъщност не се отнася до всички редовни междурегионални въздухоплавателни услуги в Общността, а тя изменя системата за разрешаването на подобни услуги от страна на държавите-членки.

20. Що се отнася до оспорваната разпоредба, тя спира прилагането на тази нова система спрямо услуги до или от Гибралтар, докато влязат в сила договореностите в Съвместната декларация, направена от министрите на външните работи на Кралство Испания и Обединеното кралство на 2 декември 1987 г. По този начин тя еднакво засяга всички въздушни превозвачи, които желаят да извършват преки междурегионални въздухоплавателни услуги между друго летище на Общността и летището на Гибралтар и, по общо, всички онези, които използват това летище. Следователно, тя се прилага спрямо обективно определени ситуации.

21. Освен това, трябва да се отбележи, че летището на Гибралтар не е единственото летище, което временно е било изключено от териториалния обхват на Директивата. Други летища (тези на гръцките острови и на атлантическите острови, които обхващат автономната регион на Азорските острови, както и летище на Порто) вече са били временно изключени от нейното приложение по силата на Директива 83/416 от 25 юли 1983 г. и Директива 86/216 от 26 май 1986 г., цитирани по-горе, поради технически или икономически причини, подобни на недостатъчния обем на въздушното движение или продължаващото развитие на инфраструктурата на летището.

22. Директива 89/463 обосновава спирането на своето прилагане спрямо летището на Гибралтар като се позовава на споразумението в Съвместната декларация, направена от министрите на външните работи на Кралство Испания и Обединеното кралство на 2 декември 1987 г. Това съставлява заключение, че е налице пречка от обективно естество спрямо прилагането на директивата, като се имат предвид нейните цели. Що се отнася до разликата, дълго време подчертавана от самия

ищец, между Кралство Испания и Обединеното кралство относно суверенитета над територията, на която е разположено летището на Гибралтар и до оперативните проблеми, които произтичат от тази разлика, развитието на въздухоплавателните услуги между това летище и другите летища на Общността е в зависимост от прилагането на договореностите за сътрудничество, договорени между тези две държави.

23. При тези обстоятелства, член 2, параграф 2 от Директива 89/463 не може да се разглежда като съставляващ решение по смисъла на член 173, алинея 2 от Договора, а напротив - е от същото общо естество като тази директива.

24. От това следва, че искът е недопустим и следователно трябва да бъде отхвърлен, без дори да е необходимо да се разглеждат останалите правни основания, които са повдигнати в подкрепа на възражението за недопустимост.

### **По съдебните разноски**

25. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. След като правителството на Гибралтар е загубило делото, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски. В съответствие с член 69, параграф 4, алинея 1 от Процедурния правилник, Кралство Испания, Обединеното кралство и Комисията, встъпили страни, ще понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

- 1. Отхвърля иска като недопустим.**
- 2. Осъжда ищеца да заплати съдебните разноски.**
- 3. Кралство Испания, Обединеното кралство и Комисията, встъпили страни, да понесат направените от тях съдебни разноски.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 29 юни 1993 година.

Подписи