

HOTĂRÂREA CURȚII
29 iunie 1993*

Guvernul Gibraltarului
împotriva
Consiliului Comunităților Europene

„Acțiune în anulare a unei directive – Autorizare a serviciilor aeriene regulate interregionale”

Cauza C-298/89

În cauza C-298/89,

Guvernul Gibraltarului, reprezentat de domnii Ian S. Forrester, QC, din Baroul din Scoția și Richard O. Plender, QC, din Baroul din Anglia și din Țara Galilor, cu domiciliul ales în Luxemburg la cabinetul lui Loesch și Wolter, 8, rue Zithe,

reclamant,

împotriva

Consiliului Comunităților Europene, reprezentat de domnii Antonio Sacchetini, director în Serviciul juridic și Jacques Delmoly, consilier juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Jörg Käser, director al Direcției Afaceri Juridice a Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad Adenauer,

pârât,

susținut de

Regatul Spaniei, reprezentat de domnul Javier Conde de Saro, director general pentru coordonare juridică și instituțională comunitară și de doamna Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, din Serviciul de contencios comunitar, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Spaniei, 4-6, boulevard E. Servais

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de domnul John E. Collins, de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistat de domnul Derrick Wyatt, barrister, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul Ambasadei Regatului Unit, 14, boulevard Roosevelt,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnul Thomas Van Rijn, membru al serviciului juridic, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Nicola Annecchino, membru al serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenienți,

având ca obiect, în stadiul actual al procedurii, admisibilitatea unei acțiuni introduse în temeiul articolului 173 al doilea paragraf din Tratatul CEE și urmărind anularea articolului 2 alineatul (2) din Directiva 89/463/CEE a Consiliului din 18 iulie 1989 de modificare a Directivei 83/416/CEE a Consiliului din 25 iulie 1983 privind autorizarea serviciilor aeriene

* Limba de procedură: engleza.

regulate interregionale pentru transportul de pasageri, articole poștale și cargo între state membre (JO L 226, p. 14),

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg și J. L. Murray, președinți de cameră, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco, P. J. G. Kapteyn și D. A. O. Edward, judecători,

avocat general: domnul C. O. Lenz,
grefier: domnul J.-G. Giraud

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 6 mai 1992, în cursul căreia Consiliul a fost reprezentat de către domnii Antonio Sacchetini et John Carbery, consilieri juridici, în calitate de agenți, iar Regatul Spaniei de domnul Alberto José Navarro Gonzalez, director general pentru coordonare juridică și instituțională comunitară, în calitate de agent,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 4 mai 1993,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 28 septembrie 1989, guvernul din Gibraltar a solicitat, în temeiul articolului 173 al doilea paragraf din Tratatul CEE, anularea articolului 2 alineatul (2) din Directiva 89/463/CEE a Consiliului din 18 iulie 1989 de modificare a Directivei 83/416/CEE privind autorizarea serviciilor aeriene regulate interregionale pentru transportul de pasageri, articole poștale și cargo între state membre (JO L 226, p. 14).

2 Directiva 83/416/CEE a Consiliului din 25 iulie 1983 (JO L 237, p. 19) urmărește stabilirea unui program comunitar de autorizare de către statele membre a unor servicii aeriene regulate interregionale între aceste state, în scopul promovării dezvoltării rețelei intracomunitare. Aceasta se referă, în special, la procedura de autorizare care trebuie respectată, la posibilele motive de refuzare și la modalitățile de aprobare a tarifelor practicate.

3 Această directivă a fost modificată prima dată prin Directiva 86/216/CEE a Consiliului din 26 mai 1986 (JO L 152, p. 47) pentru scutirea temporară de la aplicarea acesteia, în aceleași condiții ca și insulele grecești scutite prin Directiva 83/416, a aeroporturilor insulelor din Oceanul Atlantic care compun Regiunea Autonomă Azore și a aeroportului din Porto, datorită insuficienței traficului aerian în aceste insule și a dezvoltării continue a infrastructurii aeroportului din Porto.

4 Ulterior, aceasta a fost modificată prin Directiva 89/463 din 18 iulie 1989, citată anterior, care, datorită experienței dobândite, prevede noi norme care tind să ofere companiilor aeriene mai multe posibilități pentru dezvoltarea piețelor și a serviciilor directe între diferitele regiuni ale Comunității decât pentru dezvoltarea serviciilor indirecte. În esență, această din urmă directivă extinde aplicarea regimului prevăzut la călătoriile efectuate cu aeronave având o capacitate mai mare de 70 de locuri și elimină mai multe dintre motivele de refuzare a autorizării serviciilor aeriene regulate interregionale care figurau în directiva inițială. Mai

mult, directiva 89/463 conține o dispoziție care suspendă aplicarea acesteia pentru aeroportul din Gibraltar până la data punerii în aplicare a regimului de cooperare convenit între Guvernul Regatului Spaniei și Guvernul Regatului Unit.

5 Această dispoziție, prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din directivă, care face obiectul prezentei acțiuni, este redactată astfel:

„Aplicarea dispozițiilor prezentei directive la aeroportul din Gibraltar este suspendată până la punerea în aplicare a regimului conținut în declarația comună adoptată de miniștrii Afacerilor Externe din Regatul Spaniei și din Regatul Unit la 2 decembrie 1987. Guvernele Regatului Spaniei și Regatului Unit informează Consiliul în această privință la data în cauză.”

6 Declarația comună a miniștrilor Afacerilor Externe din Regatul Spaniei și Regatul Unit din 2 decembrie 1987 prevede, în special, la punctul 8, că regimul de utilizare în comun a aeroportului din Gibraltar începe să se aplice din momentul în care autoritățile britanice notifică omologilor lor spanioli intrarea în vigoare a legislației necesare pentru a da efect punctului 3.3 (controlul vamal și controlul imigrației în fiecare terminal) iar construirea terminalului spaniol ia sfârșit și, în orice caz, cel mai târziu la un an de la notificarea menționată anterior.

7 Împotriva cererii, Consiliul a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 91 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul de procedură al Curții și a solicitat Curții să hotărască cu privire la această excepție fără a se angaja în dezbaterile pe fond.

8 În conformitate cu articolul 93 alineatele (1) și (2) din Regulamentul de procedură, Curtea a admis, în sprijinul concluziilor pârâtului, intervenția Regatului Spaniei (ordonanța din 15 noiembrie 1989), a Regatului Unit (ordonanța din 17 ianuarie 1990) și a Comisiei Comunităților Europene (ordonanța din 21 februarie 1990).

9 În sprijinul excepției de inadmisibilitate pe care a ridicat-o, Consiliul contestă, în primul rând, capacitatea guvernului din Gibraltar de a introduce o acțiune, susținând că, în conformitate cu dreptul britanic, introducerea unei acțiuni precum prezenta cauză ține de competența guvernatorului. În continuare, acesta susține că o directivă nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare formulată de o persoană fizică sau juridică, în temeiul articolului 173 al doilea paragraf din Tratatul CEE. În cele din urmă, Consiliul susține că dispoziția atacată nu privește nici direct și nici individual guvernul din Gibraltar.

10 Guvernul din Gibraltar solicită respingerea excepției de inadmisibilitate. Mai întâi, acesta susține că personalitatea juridică a acestuia este recunoscută în dreptul britanic și înglobează, în special, capacitatea de a introduce prezenta acțiune, întrucât aceasta din urmă ține de „o anumită problemă de interes local” în sensul articolului 55 din Decretul din 23 mai 1969 privind Constituția Gibraltarului și al dispoziției ministeriale din aceeași zi care include turismul și terminalul civil al aeroportului între competențele recunoscute miniștrilor din Gibraltar. Reclamantul susține apoi că articolul 2 alineatul (2) din Directiva 89/463 constituie o decizie diferită de această directivă și care, având un efect direct, poate face obiectul unui control al Curții în temeiul articolului 173 al doilea paragraf din tratat. În cele din urmă, guvernul din Gibraltar are un interes direct și individual datorită naturii participării acestuia la procedura de autorizare a serviciilor aeriene, ca fiind responsabil pentru creșterea bunăstării populației din Gibraltar și ca proprietar al terminalului aeroportului.

11 Intervenienții au reluat și au extins excepția de inadmisibilitate ridicată de Consiliu. În special, Regatul Unit susține că, în ceea ce privește dispozițiile constituționale proprii pentru

Gibraltar, o acțiune judiciară în numele guvernului din Gibraltar într-o procedură care pune în discuție îndeplinirea obligațiilor internaționale nu poate fi inițiată, în ipoteza cea mai favorabilă reclamantului, decât pe baza instrucțiunilor guvernatorului. La rândul lor, Regatul Spaniei și Comisia subliniază faptul că directiva atacată nu conține nicio decizie individuală care poate fi atacată în temeiul articolului 173 al doilea paragraf din tratat.

12 Pentru o expunere mai amplă a faptelor cauzei, a derulării procedurii, precum și a motivelor și argumentelor părților cu privire la excepția de inadmisibilitate, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în cele ce urmează numai în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

13 În temeiul articolului 173 din Tratatul CEE:

„Curtea de Justiție controlează legalitatea actelor Consiliului și ale Comisiei, altele decât recomandările sau avizele. În acest scop, Curtea este competentă să se pronunțe asupra acțiunilor formulate de un stat membru, de Consiliu sau de Comisie pentru motive de incompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a prezentului tratat sau a oricărei norme de drept referitoare la aplicarea sa ori de abuz de putere.

Orice persoană fizică sau juridică poate introduce, în aceleași condiții, o acțiune împotriva deciziilor al căror destinatar este și împotriva deciziilor care, deși luate sub aparența unui regulament sau a unei decizii adresate unei alte persoane, o privesc în mod direct și individual...”

14 Întrucât guvernul din Gibraltar nu este și nu pretinde, pe de altă parte, că este printre reclamantii prevăzuți la articolul 173 primul paragraf, admisibilitatea cererii acestuia trebuie să fie apreciată numai în lumina dispozițiilor celui de-al doilea paragraf din acest articol.

15 Mai întâi, trebuie amintit că, în Hotărârea din 14 decembrie 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Consiliul (16/62 și 17/62, Rec. p. 901), Curtea a precizat că termenul „decizie” care figurează la articolul 173 al doilea paragraf din tratat trebuie să fie înțeles în sensul tehnic care rezultă din articolul 189 din același tratat și că, în sensul acestui din urmă articol, criteriul de distincție dintre un act normativ și o decizie trebuie să fie căutat în sfera de aplicare generală sau nu a actului în cauză.

16 De asemenea, este necesar să se amintească faptul că deși directiva nu obligă, în principiu, decât pe destinatarii acesteia, care sunt statele membre, aceasta constituie în mod normal o formă legiferare sau de reglementare indirectă. Mai mult, Curtea a avut deja ocazia să califice o directivă ca fiind un act cu o sferă de aplicare generală (a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 22 februarie 1984, Kloppenburg, 70/83, Rec. p. 1075, considerentul 11 sau Ordonanța din 13 iulie 1988, Fédération européenne de la santé animale/Consiliul, 160/88 R, Rec. p. 4121, considerentul 28).

17 Pe de altă parte, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că sfera de aplicare generală și, prin urmare, natura normativă a unui act, nu este pusă în discuție de posibilitatea stabilirii cu o precizie mai mică sau mai mare a numărului sau chiar a identității subiecților de drept cărora li se aplică acesta la un moment dat, atâta timp cât această aplicare se efectuează în temeiul unei situații obiective de drept sau de fapt definite de act în relație cu finalitatea acestuia din urmă (Hotărârea din 11 iulie 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consiliul, 6/68, Rec. p. 595; Hotărârea din 16 aprilie 1970, Compagnie française commerciale et financière/Comisia, 64/69, Rec. p. 221, considerentul 11; Hotărârea din 30 septembrie 1982,

Roquette Frères/Consiliul, 242/81, Rec. p. 3213, considerentul 7; Hotărârea din 26 aprilie 1988, Astéris/Comisia, 97/86, 193/86, 99/86 și 215/86, Rec. p. 2181, considerentul 13; Ordonanța din 13 iulie 1988, Fédération européenne de la santé animale/Consiliul, citată anterior, considerentul 29; Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Buckl/Comisia, C-15/91 și C-108/91, Rec. p. I-6061, considerentul 25).

18 În cele din urmă, Curtea a admis că limitările sau derogările de natură temporară (Hotărârea Zuckerfabrik Watenstedt/Consiliul, citată anterior și Hotărârea Compagnie française commerciale et financière/Comisia, citată anterior, considerentele 12 - 15) sau cu sferă de aplicare teritorială (Hotărârea din 18 ianuarie 1979, Société des usines de Beauport/Consiliul, 103/78 - 109/78, Rec. p. 17, considerentele 15 - 19) pe care le conține un text fac parte integrantă din dispozițiile în care se găsesc și, cu excepția abuzului de putere, fac parte din caracterul general al acestora.

19 În speță, sfera de aplicare generală a Directivei 89/463 nu este contestată, exceptând articolul 2 alineatul (2). Această directivă vizează, într-adevăr, toate serviciile aeriene regulate interregionale ale Comunității cărora le modifică regimul de autorizare de către statele membre.

20 În ceea ce privește dispoziția atacată, aceasta suspendă aplicarea acestui nou regim pentru serviciile care au destinația Gibraltar sau care provin din Gibraltar până la data intrării în vigoare a măsurilor prevăzute de declarația comună adoptată de miniștrii Afacerilor Externe din Regatul Spaniei și din Regatul Unit la 2 decembrie 1987. Astfel, aceasta afectează în mod egal toți transportatorii aeriени care doresc să exploateze un serviciu aerian interregional direct între un alt aeroport comunitar și aeroportul din Gibraltar și, în mod mai general, toți utilizatorii acestui aeroport. Prin urmare, aceasta se aplică unor situații definite în mod obiectiv.

21 Mai mult, este necesar să se observe că aeroportul din Gibraltar nu este singurul care a fost în mod provizoriu exclus din sfera de aplicare teritorială a directivei. Alte aeroporturi (cele din insulele grecești și din insulele din Oceanul Atlantic care compun Regiunea Autonomă Azore, cel din Porto) au făcut deja obiectul, în temeiul Directivei 83/416 din 25 iulie 1983 și al Directivei 86/216 din 26 mai 1986, citate anterior, unei scutiri temporare de la aplicare din motive tehnice sau economice precum insuficiența traficului aerian sau dezvoltarea continuă a infrastructurii aeroportuare.

22 În ceea ce privește aeroportul din Gibraltar, directiva în cauză justifică suspendarea aplicării acesteia la acest aeroport făcând trimitere la acordul conținut în declarația comună adoptată de miniștrii Afacerilor Externe din Regatul Spaniei și din Regatul Unit la 2 decembrie 1987. Această trimitere este constatarea unui obstacol obiectiv în calea punerii în aplicare a directivei, ținând seama de scopurile acesteia. Într-adevăr, având în vedere litigiul, îndelung subliniat de reclamant, dintre Regatul Spaniei și Regatul Unit cu privire la problema suveranității asupra teritoriului unde este situat aeroportul din Gibraltar și dificultățile de exploatare pe care le implică acest litigiu, dezvoltarea serviciilor aeriene între acest aeroport și celelalte aeroporturi comunitare este condiționată de punerea în aplicare a regimului de cooperare convenit între cele două state.

23 În aceste condiții, articolul 2 alineatul (2) din Directiva 89/463 nu poate fi privit ca element constitutiv al unei decizii în sensul articolului 173 al doilea paragraf din tratat dar, dimpotrivă, are același caracter general ca și această directivă.

24 Rezultă că acțiunea este inadmisibilă și trebuie, prin urmare, să fie respinsă, fără a fi nevoie de examinarea celorlalte motive invocate în sprijinul excepției de inadmisibilitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât guvernul din Gibraltar a căzut în pretenții, acesta trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată. În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul de procedură, Regatul Spaniei, Regatul Unit și Comisia, intervenienți, își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

1) Respinge acțiunea ca inadmisibilă.

2) Obligă reclamantul la plata cheltuielilor de judecată.

3) Regatul Spaniei, Regatul Unit și Comisia, intervenienți, își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Due	Kakouris	Rodríguez Iglesias	Zuleeg	Murray
Mancini	Joliet	Schockweiler	Moitinho de Almeida	
Grévisse	Díez de Velasco	Kapteyn	Edward	

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 29 iunie 1993.

Grefier
J.-G. Giraud

Președintele Camerei a șasea
O. Due