

Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. června 1993, Government of Gibraltar proti Radě Evropských společenství, věc C-298/89, Recueil 1993, s. I-3605*

Klíčová slova:

Žaloba na neplatnost směrnice – Vydávání povolení k provozování pravidelných meziregionální leteckých služeb

Předmět:

Přípustnost žaloby podané na základě čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy o EHS, směřující ke zrušení čl. 2 odst. 2 směrnice 89/463/EHS Rady ze dne 18. července 1989, kterou se mění směrnice Rady 83/416/EHS ze dne 25. července 1983 o vydávání povolení k provozování meziregionálních pravidelných leteckých služeb určených k přepravě cestujících, poštovních zásilek a nákladu mezi členskými státy (Úř. věst. L 226, s. 14)

Skutkové okolnosti:

ZPRÁVA K JEDNÁNÍ ve věci C-298/89

I. — Právní rámec a skutkové okolnosti sporu

Směrnicí 83/416/EHS ze dne 25. července 1983 (Úř. věst. L 237, s. 19), ve znění směrnic 86/216/EHS ze dne 26. května 1986 (Úř. věst. L 152, s. 47) a 89/463 ze dne 18. července 1989 (Úř. věst. L 226, s. 14), a rozhodnutím 87/602/EHS ze dne 14. prosince 1987 (Úř. věst. L 374, s. 19) zavedla Rada program Společenství, v jehož rámci vydávají členské státy povolení k provozování pravidelných meziregionálních leteckých služeb mezi těmito státy.

Cílem uvedeného programu je rozvoj letecké dopravy, rozšíření sítě uvnitř Společenství a vytvoření vnitřního trhu.

Směrnice 83/416 ze dne 25. července 1983 stanoví závazný postup při vydávání povolení, možné důvody zamítnutí a pravidla schvalování uplatňovaných tarifů. Stanoví dočasné vyjmutí letišť na řeckých ostrovech ze své působnosti.

Rozhodnutí 87/602 ze dne 14. prosince 1987 se týká rozdělení kapacity pro přepravu cestujících v pravidelné letecké dopravě mezi členskými státy mezi letecké dopravce a přístupu leteckých dopravců k trasám pravidelné letecké dopravy mezi členskými státy. Obsahuje ustanovení pozastavující jeho použití na letišti Gibraltar za stejných podmínek, jako jsou podmínky v pozdějších aktech, které však nikdy nebylo napadeno.

Směrnice 83/416 byla změněna dvakrát: v roce 1986 s cílem dočasně vyjmout z její působnosti stejně jako v případě řeckých ostrovů i letišti na atlantských ostrovech tvořících autonomní oblast Azory a letišti Porto a v roce 1989 s cílem podpořit rozvoj přímých spojení mezi jednotlivými regiony Společenství.

Směrnice 89/463 ze dne 18. července 1989 především rozšiřuje použití stanoveného režimu na lety provozované letadly o kapacitě větší než 70 míst a odstraňuje některé z důvodů pro

* Jednací jazyk: angličtina

zamítnutí povolení k provozování pravidelných meziregionálních leteckých služeb, které obsahovala původní směrnice.

Uvedená směrnice 89/463 rovněž obsahuje ustanovení pozastavující její použití na letišti Gibraltar, obsažené v jejím čl. 2 odst. 2, který zní takto:

„Použití ustanovení této směrnice na letišti Gibraltar se pozastavuje do doby, než bude zaveden režim stanovený ve společném prohlášení ministrů zahraničních věcí Španělského království a Spojeného království ze dne 2. prosince 1987. Vlády Španělského království a Spojeného království o tom uvědomí Radu k dotyčnému datu.“

Společné prohlášení ministrů zahraničních věcí Španělského království a Spojeného království ze dne 2. prosince 1987 stanoví zejména v bodě 8, že režim společného využívání letišti Gibraltar začne být uplatňován, jakmile britské orgány oznámí svému španělskému protějšku, že vstoupily v platnost právní předpisy nezbytné k provedení bodu 3.3 (celní a imigrační kontroly v každém z terminálů) a že stavba španělského terminálu bude v každém případě dokončena nejpozději do roka od výše uvedeného oznámení.

Touto žalobou, která byla zapsána kanceláří Soudního dvora dne 29. září 1989, se vláda Gibraltar domáhá zrušení čl. 2 odst. 2 směrnice 89/463 na základě čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy o EHS.

Podle čl. 91 odst. 1 prvního pododstavce jednacího řádu Soudního dvora podala Rada námitku nepřipustnosti, kterou požadovala, aby Soudní dvůr vydal rozhodnutí o této námitce bez projednání věci samé.

V souladu s čl. 93 odst. 1 a 2 jednacího řádu povolil Soudní dvůr na podporu návrhových žádání žalované vedlejší účastenství Španělského království usnesením ze dne 15. listopadu 1989, Spojeného království usnesením ze dne 17. ledna 1990 a Komise Evropských společenství usnesením ze dne 21. února 1990.

Na základě zprávy soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta se Soudní dvůr rozhodl zahájit ústní část řízení o námitce nepřipustnosti bez dokazování. Položil však žalobkyni a Spojenému království určité otázky.

II — Návrhová žádání účastníků řízení

Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl žalobu z důvodu nepřipustnosti;
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Vláda Gibraltar navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl námitku nepřipustnosti;
- uložil Radě a vedlejším účastníkům náhradu nákladů řízení;

— podpůrně rozhodl o námitce spolu s věcí samou.

Španělské království, Spojené království a Komise, vedlejší účastníci podporující návrhová žádání Rady, navrhují, aby Soudní dvůr:

— odmítl žalobu z důvodu nepřipustnosti;

— uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

III — Shrnutí žalobních důvodů a argumentů účastníků řízení

Rada zakládá argumenty své námitky nepřipustnosti založené na čl. 173 druhém pododstavci Smlouvy o EHS na čtyřech důvodech:

A — Neexistence aktivní legitimace žalobkyně

B — Povaha napadeného aktu

C — Napadené ustanovení se žalobkyně nedotýká bezprostředně

D — Napadené ustanovení se jí nedotýká osobně

A — *K neexistenci aktivní legitimace žalobkyně*

1) *Rada* popírá, že by vláda Gibraltaru měla z hlediska britského práva právní subjektivitu a aktivní legitimaci. Tvrdí, že podání žaloby, jako je žaloba, která je předmětem projednávané věci, spadá do pravomoci guvernéra.

2) *Vláda Gibraltaru* tvrdí, že má právní subjektivitu a je způsobilá zahájit soudní řízení před soudy Gibraltaru a Spojeného království.

Přesněji řečeno, ze znaleckého posudku, na který se odvolává, jasně vyplývá, že žalující vláda sice nemá právní subjektivitu podle striktního práva, ale je oprávněna podat žalobu v rámci britské soudní praxe, což znamená, že výraz „vláda“ je synonymem výrazu „Koruna“.

S odvoláním na tentýž znalecký posudek vláda Gibraltaru tvrdí, že rozhodnutí podat tuto žalobu spadá do její pravomoci, neboť napadené ustanovení se týká vymezené domácí záležitosti podle článku 55 vládního nařízení ze dne 23. května 1969 o ústavě Gibraltaru a podle depeše ministra zahraničních věcí z téhož dne. V hlavě III písm. (d) a hlavě IV písm. (a) seznamu připojeného k depeši jsou uvedeny pravomoci v oblasti turismu a civilního leteckého terminálu. Dodává, že pravomoc ministerského předsedy („Chief Minister“) zastupovat vládu vyplývá z čl. 45 odst. 2 a článků 50 a 55 vládního nařízení o ústavě Gibraltaru.

Krom toho má vláda Gibraltaru za to, že Soudní dvůr nemůže být pokládán za zahraniční soud a že žaloba není záležitostí mezinárodní povahy spadající do pravomoci guvernéra Gibraltaru.

3) *Spojené království* ve svých vyjádřeních na podporu námitky nepřipustnosti namítá, že vláda Gibraltaru sice má jistou způsobilost k právním úkonům před britskými soudy, která jí byla přiznána pouze za účelem usnadnění žalob ve prospěch nebo proti Koruně, ale tato

pravomoc procesní povahy jí nepropůjčuje status „právní osoby“ ve smyslu čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy.

Spojené království má za to, že výsada svěřená orgánům uvedeným v čl. 173 prvním pododstavci Smlouvy předpokládá, že právní osoby uvedené v čl. 173 druhém pododstavci Smlouvy vykonávají činnosti zjevně odlišné od činností orgánů uvedených v prvním pododstavci.

Podle Spojeného království to není případ žalobkyně, neboť ta vykonává určité výkonné pravomoci Koruny. S ohledem na vládní nařízení a ministerskou depeši ze dne 23. května 1969 se Spojené království domnívá, že pouze guvernér Gibraltaru je způsobilý podat takovou žalobu.

Vedlejší účastník konečně připomíná, že podle judikatury Soudního dvora se právní subjektivita uvedená v čl. 173 druhém pododstavci Smlouvy nutně neshoduje s právní subjektivitou, jak je pojímána v odlišných právních řádech jednotlivých členských států (rozsudek ze dne 28. října 1982, *Groupement des agences de voyage v. Komise*, 135/81, Recueil, s. 3799, viz zvláště s. 3808, bod 10).

4) *Španělské království*, opírajíc se o judikaturu Soudního dvora, poznamenává, že je třeba zkoumat aktivní legitimaci v závislosti na právech, které jsou předmětem této žaloby.

Zdůrazňuje, že vzhledem k tomu, že se napadená směrnice vztahuje k letecké dopravě mezi letišti členských států, a nikoli mezi terminály, nemůže vlastnictví terminálu, jehož se dovolává vláda Gibraltaru, odůvodnit přípustnost žaloby.

Kromě toho má Španělské království za to, že ministerský předseda může zastupovat pouze radu ministrů, a nikoli vládu Gibraltaru ve smyslu vládního nařízení o ústavě Gibraltaru.

B — *K povaze napadeného aktu*

1) *Rada* nejprve připomíná znění čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy a zdůrazňuje, že normativní akt s obecnou působností nemůže být napaden fyzickou nebo právní osobou.

Pokud se jedná konkrétně o směrnice, jsou tyto akty podle článku 189 závazné pro členské státy, pouze pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, a musí být provedeny do vnitrostátního práva členského státu, aby mohly mít právní účinek pro jednotlivce. Podle Rady jsou tedy opravnými prostředky dostupnými jednotlivcům žaloby podané u vnitrostátních soudů proti vnitrostátním prováděcím opatřením.

Rada dále poznamenává, že otázka, která vyvstává v tomto případě, je odlišná od otázky týkající se uznání přímého účinku směrnice.

2) *Vláda Gibraltaru* má za to, že legalita ustanovení směrnice může být předmětem přezkumu na základě článku 173 Smlouvy. Na podporu tohoto stanoviska odkazuje na článek 164 Smlouvy o úloze Soudního dvora a na vyčerpávající výklad jeho přezkumných pravomocí uvedených v rozsudku ze dne 31. března 1971, *Komise v. Rada* (22/70, Recueil, s. 263).

S poukazem na rozsudky ze dne 16. června 1970, *Alcan v. Komise* (69/69, Recueil, s. 385), a ze dne 17. června 1980, *Calpak v. Komise* (789/79 a 790/79, Recueil, s. 1949), má vláda Gibraltaru za to, že volba formy aktu Společenství nemůže změnit povahu opatření, a

v důsledku toho nemohou orgány Společenství bránit návrhu podle článku 173 pouze tím, že zvolí formu směrnice.

Žalobkyně tvrdí, že čl. 2 odst. 2 směrnice 89/463, který je shodný s čl. 1 odst. 6 rozhodnutí 87/602 ze dne 14. prosince 1987, představuje ve skutečnosti rozhodnutí, které není nedílnou součástí směrnice. Napadnuté ustanovení oddělené od zbytku směrnice tak představuje samostatně použitelné rozhodnutí.

3) Ve svých vyjádřeních na podporu návrhu námitky nepřipustnosti poukazuje vláda Spojeného království na to, že tvůrci Smlouvy vyloučili směrnice z působnosti čl. 173 druhého pododstavce nikoli omylem nebo nedopatřením, nýbrž proto, že sama povaha směrnice, která je závazná pouze pro členské státy a musí být provedena vnitrostátními opatřeními, brání tomu, aby se fyzické nebo právnické osoby jiné než žalující orgány uvedené v čl. 173 prvním pododstavci mohly domáhat zrušení těchto aktů. Podle Spojeného království je takové vyloučení ve shodě se systematikou článku 189 vymezujícího různé kategorie aktů orgánů Společenství a se systematikou soudních opravných prostředků stanovených podle Smlouvy.

4) Španělské království poukazuje rovněž na to, že směrnice jsou vyloučeny z působnosti čl. 173 druhého pododstavce. Opírajíc se o usnesení Soudního dvora ze dne 13. července 1988, Fédération européenne de la santé animale a další (160/88 R, Recueil, s. 4121), má dále za to, že napadený akt je ze své povahy směrnicí, a nikoli individuálním rozhodnutím o letišti Gibraltar, neboť dotyčný článek nemůže být oddělen od celku normativní povahy.

5) Komise se domnívá, že dosáhnout přezkumu legality směrnic umožňuje jednotlivcům použití článku 177 Smlouvy o řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem.

Popírá, že by čl. 2 odst. 2 dotyčné směrnice byl rozhodnutím určeným členským státům, které se dotýká bezprostředně a osobně žalobkyně.

Komise naopak tvrdí, že napadené ustanovení se týká všech leteckých dopravců, kteří chtějí provozovat pravidelnou meziregionální leteckou službu mezi letištěm Gibraltar a jiným letištěm ve Společenství.

I ona se opírá o judikaturu Soudního dvora (rozsudky ze dne 13. března 1968, Industria Molitoria Imolese v. Rada, 30/67, Recueil, s. 171, ze dne 17. července 1968, Zuckerfabrik Watenstedt GmbH v. Rada, 6/68, Recueil, s. 595, a ze dne 16. dubna 1970, Compagnie française commerciale et financière v. Komise, 64/69, Recueil, s. 221) na podporu svého názoru, že čl. 2 odst. 2 uvedené směrnice, který se týká územní a časové působnosti směrnice, tvoří její nedílnou součást a přispívá k její celkové povaze.

C — *Napadené ustanovení se žalobkyně nedotýká bezprostředně*

1) Rada má za to, že práva, kterých se dovolává žalobkyně, spadají pod právní zájem na podání žaloby a nejsou spojena s „bezprostředním dotčením“.

Pokud jde o vydávání povolení k provozování leteckých služeb, Rada tvrdí, že konzultace s vládou Gibraltar je protiprávní.

Pokud jde o právo podporovat blaho obyvatelstva, jehož se dovolává vláda Gibraltaru ve své žalobě, pokládá Rada tento argument za „příliš nejasný“, než aby mohla být tato vláda z tohoto titulu dočasným pozastavením použití této směrnice bezprostředně dotčena.

Stejně tak i ztráta případných příjmů je svou povahou příliš nepřímá, než aby vznikla situace, v níž by byla žalobkyně bezprostředně dotčena.

2) *Vláda Gibraltaru* namítá, že vyjmutí letiště Gibraltar z uvedené směrnice má bezprostřední účinek a že méně příznivé zacházení vyplývá z dotyčné směrnice přímo. Rozděluje práva, jichž údajně pozbyla, do dvou skupin: práva veřejné moci a práva peněžítá.

Žalobkyně zaprvé odkazuje na své právo účasti na postupu stanoveném za účelem vydávání povolení k provozování meziregionálních leteckých služeb. Zejména upřesňuje, že právní úprava sice ukládá Civil Aviation Authority (úřad pro civilní letectví, dále jen „CAA“) Spojeného království povinnost konzultovat „Secretary of State“, avšak zvyk konzultovat vládu Gibraltaru je do té míry pevně zavedený, že CAA považuje konzultaci orgánů Gibraltaru za svou povinnost.

Vláda Gibraltaru zadruhé uplatňuje své právo podporovat blaho jeho obyvatel. Žalobkyně, opírajíc se o judikaturu Soudního dvora (usnesení ze dne 23. února 1983, *Chris International Foods Ltd*, 91 a 200/82, Recueil, s. 417) má za to, že ochrana blaha obyvatel Gibraltaru představuje dostatečně důležitý zájem, aby byla vláda bezprostředně dotčena.

Pokud jde o peněžítá práva, vláda Gibraltaru uvádí, že utrpěla ztrátu příjmů jakožto majitelka letištního terminálu (nájemné a jiné příjmy), ale i příjmů, které získává z výběru poplatků za odlet každého cestujícího, poplatků za náklad uložený na letišti a konečně daňových zisků plynoucích ode všech obchodních subjektů na letišti, kteří spadají do její pravomoci.

Žalobkyně se domnívá, že hospodářský zájem na použití dotyčné směrnice je dostatečný ke vzniku situace, kterou je žalobkyně bezprostředně dotčena.

3) *Spojené království*, opírajíc se o výše uvedené usnesení Soudního dvora ze dne 13. července 1988, *Fédération européenne de la santé animale* a další v. Rada, má za to, že právnická osoba nemůže být nikdy bezprostředně dotčena směrnicí s obecnou působností a že v projednávaném případě se režim vydávání povolení k provozování leteckých služeb týká pouze ministra dopravy.

Spojené království poznamenává, že by bylo neslučitelné s vlastní povahou směrnice domnívat se, že by se takový nástroj harmonizace, který musí být proveden formou vnitrostátního opatření, mohl bezprostředně dotýkat fyzických nebo právnických osob ve smyslu článku 173.

Podpůrně, vláda Gibraltaru nemůže být bezprostředně dotčena, neboť odpovědnost za civilní letectví na Gibraltaru je svěřena orgánům Spojeného království.

4) *Španělské království*, vycházejíc z judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 18. ledna 1979, *Société des usines de Beaufort* v. Rada, 103/78 až 109/78, Recueil, s. 17), popírá existenci přímé příčinné souvislosti mezi aktem Společenství a zájmy žalobkyně. Na jedné straně vyžaduje zrušení odkladu provádění směrnice zásah dvou členských států, jak je stanoveno ve společném prohlášení z roku 1987, aby bylo dosaženo výsledku směrnice, a na straně druhé provedení tohoto prohlášení nepovede k automatickému otevření meziregionálních leteckých spojení.

5) Ve svých vyjádřeních na podporu námitky nepřipustnosti *Komise* nenahlíží, jak se žalobkyně může dovolávat „pozbytí práv“, neboť pravidla použitelná pro letiště Gibraltar jsou stále stejná.

Pokud jde o postup při vydávání povolení k provozování leteckých služeb, *Komise* tvrdí, že žalobkyně nemá žádné právo, které by mohlo být bezprostředně dotčeno. Dodává, že odklad provádění směrnice nijak nebrání britským orgánům vydat povolení na základě dvoustranných dohod o leteckých službách. Krom toho má *Komise* za to, že práva, jichž se žalobkyně dovolává, jsou právy odvozenými, neboť používání letištního terminálu není směrnicí upraveno. *Komise* konečně podotýká, že podmínky podle směrnice 83/416 jsou pro letiště Gibraltar i nadále použitelné a že v důsledku toho můžou z terminálu plynout příjmy.

Pokud jde o budoucí příjmy, *Komise* má za to, že zůstávají příliš hypotetické, než aby vláda mohla být z tohoto titulu považována za bezprostředně dotčenou.

D — *Napadené ustanovení se žalobkyně nedotýká osobně*

1) *Rada* rozlišuje mezi správou letiště a předmětem dotyčné směrnice, totiž vydáváním povolení k provozování leteckých služeb. Zdůrazňuje, že čl. 2 odst. 2 směrnice se týká také všech dalších letišť Společenství kategorie II a III, které mohou mít letecká spojení s Gibraltarem. Konečně tvrdí, že žalobkyně je pouze majitelkou letištního terminálu, ale není odpovědná za letiště jako takové.

2) *Vláda Gibraltarů*, opírajíc se o rozsudek ze dne 15. června 1963, *Plaumann v. Komise* (25/62, Recueil, s. 95), má za to, že je osobně dotčena jako orgán odpovědný společně s CAA za vydávání povolení k provozování leteckých služeb, jako orgán odpovědný za zlepšení životních podmínek obyvatel Gibraltarů, jako majitelka terminálu a konečně jako orgán mající výlučnou pravomoc vybírat poplatky a daně a získávat obchodní příjmy.

Žalobkyně uznává, že to není jen ona sama, kdo by mohl uplatnit hospodářský zájem v projednávané věci, avšak připomíná, že pouze ona je dotčena čl. 2 odst. 2 směrnice 89/463 v takovém rozsahu. Žalobkyně poznamenává, že letecká služba, která je předmětem směrnice, by nemohla být provozována bez terminálů a souvisejících služeb. V důsledku toho je rozlišení mezi vydáváním povolení k provozování leteckých služeb a správou letiště příliš formální.

Vláda Gibraltarů konečně podotýká, že sama skutečnost, že je letiště Gibraltar v čl. 2 odst. 2 směrnice jmenovitě uvedeno, je dostatečnou známkou individualizace.

3) *Vláda Spojeného království*, opírajíc se o výše uvedený rozsudek Soudního dvora ze dne 18. ledna 1979, *Société des usines de Beaufort*, poznamenává, že čl. 2 odst. 2 směrnice nebyl koncipován s ohledem na postavení vlády Gibraltarů, nýbrž s ohledem na poměry panující na území Gibraltarů, a zvláště na použití společného prohlášení ze dne 2. prosince 1987. Krom toho má Spojené království za to, že opatření s obecnou působností nepřestává být takovým opatřením pouze z toho důvodu, že je možné určit totožnost osob, jichž se dotýká.

4) *Španělské království* se zaprvé domnívá, že směrnice je svou působností obecná a abstraktní. Možnost určit totožnost osob, jichž se dotýká, neznamená konstatovat osobní zájem.

Zadruhé má za to, že osobní zájem na vydávání povolení stanovených ve směrnici mohou mít pouze dva členské státy zmíněné v napadeném ustanovení, přičemž místní orgán, jako je rada ministrů Gibraltarů, k tomu nemá v žádném případě pravomoc.

Dále má Španělské království za to, že ochrana obecných zájmů Gibraltarů přísluší Spojenému království.

Španělská vláda konečně poznamenává, že žalobkyně jakožto majitelka letištního terminálu nemůže být osobně dotčena, neboť se nachází v postavení, které se neliší od postavení provozovatele obchodu nacházejícího se na tomtéž letišti.

5) Komise má za to, jak již uvedla v analýze povahy napadeného aktu, že všechna letiště otevřená meziregionální letecké dopravě jsou sporným ustanovením dotčena.

Dodává, že výběr daní a poplatků na letišti, jehož se dovolává žalobkyně, aby odůvodnila právní zájem na podání žaloby, není předmětem směrnice.

Podle Komise tak vláda Gibraltarů není dotčena napadeným ustanovením z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ni zvláštní, nebo z důvodu skutkové situace, která ji vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám.

IV — Odpovědi na otázky položené účastníkům řízení

A — První otázka

Žalobkyně a Spojené království byly požádány, aby upřesnily, zda má podle jejich názoru Gibraltar jakožto dominium právní subjektivitu a/nebo zda je právní subjektivita přiznána některým orgánům tohoto území, zvláště radě ministrů.

V případě kladné odpovědi na první část otázky může být určeno, který orgán má pravomoc zastupovat Gibraltar a jednat jeho jménem?

Pokud jde o pozemek, na němž je vybudován letištní terminál, znamená zápis do katastru pod jménem vlády, že je majetkem všech orgánů ústavně tvořících výkonnou moc na Gibraltarů, nebo pouze rady ministrů, nebo je dokonce majetkem tohoto území, a nikoli orgánů, které je zastupují?

Mohou dotázaní účastníci řízení krom toho upřesnit, pod jakým názvem jsou zapsány pozemky, které jsou v majetku jiných veřejných orgánů na Gibraltarů?

Odpovědi

1) Podle žalobkyně nemá území Gibraltarů jakožto dominium právní subjektivitu. V britském právu se právní subjektivita přiznává fyzickým a právnickým osobám zřízeným ze zákona nebo Korunou. Na Gibraltarů je to Koruna jakožto Gibraltar, pod názvem „vláda Gibraltarů“, která disponuje touto právní subjektivitou.

Zastoupení vlády Gibraltarů zajišťuje ve „vymezených domácích záležitostech“ „Chief Minister“ nebo rada ministrů a v ostatních záležitostech guvernér.

Pokud jde o vlastnictví pozemků letiště, je třeba rozlišovat mezi pozemky, které náleží Koruně jakožto Spojenému království pro účely obrany (letištní dráha), a pozemky, které náleží Koruně jakožto vládě Gibraltarů pro jiné účely (letištní terminál).

2) *Spojené království*, stejně jako žalobkyně, upřesňuje, že to není Gibraltar, nýbrž Koruna, která má právní subjektivitu, jelikož britské právo rozlišuje mezi funkcemi Koruny jakožto vlády Gibraltarů a funkcemi Koruny jakožto vlády Spojeného království.

Obdobně jako v případě řízení před soudy Gibraltarů, lze připustit, že žaloby podané Korunou jakožto vládou Gibraltarů, týká-li se jejich předmět „vymezených domácích záležitostí“, by měl podat „Attorney General“ na základě pokynů rady ministrů nebo příslušného ministra. Jelikož však zahájení tohoto řízení není podle britské vlády srovnatelné s řízením o „vymezené domácí záležitosti“, může být platně vedeno jen na základě pokynů guvernéra Gibraltarů.

Krom toho náležel pozemek, na kterém je vybudován letištní terminál, v době zahájení tohoto řízení Koruně jakožto Spojenému království. Byl předmětem povolení k záboru uděleného britským ministerstvem obrany ve prospěch vlády Gibraltarů, která byla tehdy majitelkou terminálu.

B — *Druhá otázka*

Žalobkyně a Spojené království byly požádány, aby uvedly, na jakém právním základě zastupuje „Chief Minister“ vládu Gibraltarů. Obecněji jsou dotazovány, které orgány označuje ústava Gibraltarů jako „vládu Gibraltarů“. Jedná se o správní orgány zřízené Korunou jako celkem? Nebo o veškeré orgány zmíněné v kapitole věnované výkonné moci, tedy o guvernéra, radu Gibraltarů, radu ministrů, Chief Minister a ministry? Nebo o spojení některých z těchto orgánů, nebo jen o jeden z nich?

Pokud výraz „vláda Gibraltarů“ označuje více orgánů, mohou dotazovaní účastníci řízení upřesnit, zda se domnívají, že je každý z těchto orgánů oprávněn k podání žaloby jménem této vlády, pokud jde o záležitosti spadající do jejich pravomoci, nebo zda se domnívají, že pouze některé z nich mají tuto výsadu, a mohou dotazovaní účastníci současně s tím uvést, na jakých předpisech či zvyklostech zakládají své přesvědčení v této otázce?

Odpovědi

1) Podle *žalobkyně* tkví právní základ, na němž zastupuje „Chief Minister“ vládu Gibraltarů, v kapitole IV ústavy Gibraltarů, která svěřuje výkonnou moc guvernérovi, přičemž se v ní uvádí, že ji guvernér vykonává přímo či nepřímo a že další osoby nebo orgány mohou vykonávat funkce, které jsou jim přiznány podle práva. Sled ustanovení obsažených v této kapitole stanoví legální pravomoc, kterou „Chief Minister“ vykonává při provádění rozhodnutí rady ministrů o „vymezených domácích záležitostech“.

Vláda Gibraltarů uvedená v ústavě sestává z různých orgánů, které jsou v ní vyjmenovány. Způsobilost každého z těchto orgánů jednat jménem vlády Gibraltarů před soudem v oblasti jejich ústavních pravomocí implicitně vyplývá z podílu na výkonné moci, který jim byl svěřen. Některé orgány mají navíc vlastní právní subjektivitu, totiž guvernér, „Chief Minister“, rada ministrů a „Attorney-General“, kteří mohou zahájit řízení v oblasti své pravomoci buď vlastním jménem, nebo jménem vlády Gibraltarů.

2) *Spojené království* připomíná, že článek 45 ústavy Gibraltaru svěřuje guvernérovi výkonnou moc vlády Gibraltaru.

Pokud jde o „vymezené domácí záležitosti“, musí guvernér konzultovat radu ministrů nebo příslušného ministra a jednat v souladu s jejich stanoviskem. V těchto záležitostech rozhoduje rada ministrů nebo příslušný ministr za vládu Gibraltaru.

Pokud jde o ostatní záležitosti, byť může mít guvernér povinnost konzultovat radu ministrů Gibraltaru, nerozhodují rada ministrů a „Chief Minister“ za vládu Gibraltaru.

C — Třetí otázka

Vláda Gibraltaru a Spojené království byly požádány, aby upřesnily, zda definování „vymezených domácích záležitostí“ ve smyslu článku 55 ústavy Gibraltaru přísluší pouze guvernérovi jednajícímu podle pokynů Jeho veličenstva, zda guvernér přijal v oblastech, které jsou předmětem sporu, písemné směrnice, o nichž se zmiňuje Spojené království, a v případě, že ano, kterým veřejným orgánům Gibraltaru svěřují tyto směrnice pravomoci. Účastníci řízení jsou žádáni, aby předložili tyto akty.

Odpovědi

1) Podle žalobkyně byl seznam „vymezených domácích záležitostí“ uvedený v článku 55 ústavy Gibraltaru, původně připojen k ministerské depeši ze dne 23. května 1969 adresované guvernérovi a zveřejněn společně s ústavou. Mezi těmito záležitostmi je uveden zejména „hospodářský rozvoj“, „turismus“ a „civilní letištní terminál“, které se zjevně vztahují k předmětu tohoto řízení.

Guvernér, jenž je na základě článku 55 ústavy jedinou osobou oprávněnou rozhodnout o tom, zda je záležitost „vymezenou domácí záležitostí“, v projednávaném případě tuto pravomoc nevykonal. Tato nečinnost naznačuje, že nemá v úmyslu zpochybnit legální pravomoc „Chief Minister“ a rady ministrů jednat v tomto řízení.

2) Vzhledem k tomu, že po vydání ministerské depeše ze dne 23. května 1969 nebyla na základě článku 55 ústavy Gibraltaru vydána žádná směrnice, stalo se podle *Spojeného království* zvykem považovat civilní letištní terminál zmíněný v této depeši za součást „vymezených domácích záležitostí“¹.

Z odstavce 4 ministerské depeše však jasně vyplývá, že k řadě obecných výjimek, které musí být zařazeny do seznamu takových záležitostí, patří: „použití mezinárodních smluv na Gibraltar, plnění dohodnutých mezinárodních závazků na Gibraltar a účast Gibraltaru ve specializovaných mezinárodních organizacích“. Toto řízení zpochybňuje použití Smlouvy o EHS a plnění povinností, které z ní vyplývají, jakož i použití stávajících a budoucích dvoustranných dohod o leteckých službách. Žaloba jménem vlády Gibraltaru, týkající se meziregionální letecké dopravy mezi členskými státy podle směrnice 89/463, by mohla být i za toho pro žalobkyni nejpříznivějšího předpokladu podána pouze na základě pokynů guvernéra Gibraltaru.

¹ Vláda Spojeného království následně upřesnila, že směrnice byly zveřejněny v *Gazette de Gibraltar* ze dne 12. prosince 1969, která doslovně převzala ustanovení týkající se civilního letištního terminálu, uvedená v depeši ze dne 23. května 1969.

D — Čtvrtá otázka

Mohou žalobkyně a Spojené království případným předložením v tomto ohledu relevantních dokumentů upřesnit, které místní orgány jsou zapojeny do postupu při vydávání povolení k provozování leteckých služeb na Gibraltar a za jakých přesně podmínek?

Odpovědi

1) Žalobkyně připomíná, že Civil Aviation Authority soustavně konzultuje vládu Gibraltarů ohledně všech žádostí o povolení letecké dopravy týkajících se Gibraltarů. V této souvislosti předkládá znění článku 16 Civil Aviation Authority Regulations jakož i dva dopisy ze dne 29. dubna a 1. května 1991 a rozhodnutí ze dne 25. června 1991 o žádostech týkajících se linky Londýn-Gibraltar. Z toho zejména vyplývá, že vláda Gibraltarů v této věci předložila písemná a ústní vyjádření a že její názor byl příslušným orgánem do značné míry zohledněn.

2) Spojené království upřesňuje, že hlavní relevantní právní ustanovení jsou obsažena v Civil Aviation Act z roku 1982 (články 64 až 70 a 105) a v Civil Aviation Authority Regulations z roku 1991, a současně s tím tato ustanovení předkládá. Podle těchto předpisů v případě, že Civil Aviation Authority (CAA), orgán příslušný k vydávání povolení týkajících se letadel registrovaných ve Spojeném království nebo na závislém území, obdrží žádost o povolení k letu do nebo z Gibraltarů, musí konzultovat ministra zahraničních věcí. V době, kdy bylo zahájeno toto řízení, ministr zahraničních věcí obvykle konzultoval guvernéra Gibraltarů. Z důvodů administrativního zjednodušení zasílá CAA již po dobu 18 měsíců své žádosti o stanovisko zároveň ministru zahraničních věcí i vládě Gibraltarů. CAA vždy náležitě zohledňoval připomínky vlády Gibraltarů při přijímání svých rozhodnutí².

Další dokumenty, rovněž předložené, jsou použitelné, z čehož vyplývá, že ministerstvo dopravy je orgánem pověřeným vydáváním povolení ke komerčnímu využití letadel registrovaných jinde než ve Spojeném království nebo na závislém území na Gibraltarů. Ministr, který může částečně tuto pravomoc přenést na guvernéra, přijímá svá rozhodnutí po obdržení stanoviska orgánů Gibraltarů a po konzultaci s CAA. Co se týče sjednávání přepravních práv pro pravidelné obchodní letecké služby z Gibraltarů do zahraničí, je věcí především ministerstva dopravy s přispěním ministerstva zahraničních věcí.

E — Pátá otázka

Žalobkyně a Spojené království jsou žádány, aby Soudnímu dvoru předložením v tomto ohledu relevantních dokumentů poskytly všechny potřebné údaje o statusu letiště Gibraltar k datu napadeného ustanovení, a aby odpověděly zejména na tyto otázky: Kdo je nebo byl k tomuto datu majitelem letiště jako celku (a nikoli pouze terminálu)? Na základě jakých předpisů nebo zásad? Kdo je nebo byl pověřen jeho provozováním, a zejména údržbou drah a dalšího pozemního zařízení? Jakou právní formou je nebo byla zajištěna správa letiště? Který orgán je nebo byl odpovědný za pořádek a bezpečnost na tomto letišti? Na jakém základě jsou vybírány poplatky a daně spojené s provozováním letiště a jeho terminálu? Pokud za tyto věci nejsou přímo odpovědné orgány Spojeného království, mají i přesto práva, a jaká, k nakládání s letištním terminálem a k jeho provozování nebo k využívání finančních prostředků plynoucích z jeho využívání?

² Vláda Spojeného království následně upřesnila, že v době, kdy bylo zahájeno toto řízení, bylo již praxí CAA zasílat žádosti o posouzení guvernérovi Gibraltarů.

Odpovědi

1) Podle žalobkyně bylo k datu napadeného ustanovení vlastnictví letiště rozděleno na dvě části: vláda Gibraltarů byla majitelkou terminálu, zatímco ministerstvo obrany Spojeného království bylo majitelem dráhy a kontrolní věže.

Za provozování a údržbu každé z těchto částí byl odpovědný majitel příslušné části. Pokud jde o terminál, jeho správa byla svěřena společnosti Gibraltar Airport Service, jejíž kapitál vlastnila z jedné poloviny vláda Gibraltarů (druhou polovinu vlastnila British Airport Service), a která pronajímala kontrolní zařízení leteckým společnostem a obchodní prostory nezávislým provozovatelům. Jako příklad byly předloženy dvě nájemní smlouvy.

Udržováním pořádku uvnitř terminálu civilního letiště je pověřena policie Gibraltarů. Bezpečnost přistávací plochy je zajišťována zaměstnanci ministerstva obrany.

V souladu s Imports and Exports Ordinance z roku 1986 vybírala vláda Gibraltarů v roce 1989 daň z prodaného paliva pro letadla, clo z dovezeného zboží a daň z prodeje zboží osvobozeného od cla. Dále byly vybírány odletové poplatky ministerstvem obrany, které platilo vládě Gibraltarů poplatky za dráhu.

Konečně, podle žalobkyně nemají orgány Spojeného království „přímou odpovědnost“, pokud jde o nakládání s letištním terminálem a jeho provozování nebo využívání finančních prostředků plynoucích z jeho provozování.

2) *Spojené království* upřesňuje, že v době zahájení tohoto řízení byla budova letištního terminálu majetkem Koruny jakožto vlády Gibraltarů, a současně připomíná, že pozemek, na němž byla postavena, byl předmětem povolení k záboru vydaného ministrem obrany dne 30. ledna 1980 (povolení předložené ve spisu). Všechny ostatní části letiště náležely Koruně jakožto vládě Spojeného království (ministr obrany).

Co se týká provozování letiště, bylo věcí vlády Gibraltarů co do fungování terminálu a britského ministra obrany, pokud jde o zajištění základního vybavení (navigační zařízení, vozidla záchranné služby a zásobovací vozidla, skladování paliva) a údržbu drah a jiných zařízení.

Právní podmínky správy letiště byly tyto: terminál byl spravován společností Gibraltar Airport Service, zatímco činnosti na letišti nezávislé na terminálu spravovaly Royal Air Force, přičemž letištní manipulační služby pro civilní letadla byly zajišťovány soukromou společností Blands na základě smlouvy uzavřené s ministerstvem obrany.

Ministerstvo obrany bylo odpovědné za udržování pořádku na celém letišti, vyjma civilního terminálu a přístupových cest k němu, za což měla odpovědnost vláda Gibraltarů. Je však třeba upřesnit, že pořádkové síly Gibraltarů nepředstavují „vymezenou domácí záležitost“ a že za ně, stejně jako za celní a imigrační řízení, odpovídá guvernér.

Pokud jde o základ pro uložení daní a poplatků spojených s provozováním letiště, situace byla takováto: civilní letecké společnosti platily odletové a parkovací poplatky ministerstvu obrany a manipulační poplatky společnosti Blands; cestující platili společně s letenkou poplatky společnosti Gibraltar Airport Service, které zahrnovaly daň odváděnou vládě Gibraltarů; ministerstvo obrany platilo vládě Gibraltarů nájemné za kancelářské prostory v budově terminálu, zatímco vláda Gibraltarů neplatila žádný poplatek ministerstvu za pozemek, na němž je terminál umístěn.

Konečně je třeba poznamenat, že po zahájení tohoto řízení bylo vlastnictví budovy terminálu a pozemku, na kterém je umístěn, převedeno na společnost Gibraltar Development Corporation, založenou dne 3. května 1990. Převod vlastnictví, který proběhl v několika etapách, byl dokončen dne 11. října 1990.

F — *Žádost o předložení dokumentů*

Poté co byly žalobkyně, Spojené království a Španělské království vyzvány Soudním dvorem k tomu, aby předložily plány umožňující přesnou lokalizaci letiště v Gibraltar, stávajícího terminálu a nového terminálu, s jehož výstavbou se počítá ve společném prohlášení ze dne 2. prosince 1987, předložily různé kartografické a fotografické dokumenty.

Právní otázky:

¹ Žalobou, podanou kanceláři Soudního dvora dne 28. září 1989, se vláda Gibraltaru podle čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy o EHS domáhá zrušení čl. 2 odst. 2 směrnice 89/463/EHS, ze dne 18. července 1989, kterou se mění směrnice 83/413/EHS o vydávání povolení k provozování meziregionálních pravidelných leteckých služeb určených k přepravě cestujících, poštovních zásilek a nákladu mezi členskými státy (Úř. věst. L 226, s. 14).

² Cílem směrnice 83/416/EHS Rady ze dne 25. července 1983 (Úř. věst. L 237, s. 19) je zavedení programu Společenství, v jehož rámci členské státy vydávají povolení k provozování meziregionálních leteckých služeb mezi těmito státy, za účelem podpory rozvoje sítě uvnitř Společenství. Týká se zvláště závazného postupu při vydávání povolení, možných důvodů zamítnutí a pravidel schvalování uplatňovaných tarifů.

³ Uvedená směrnice byla poprvé změněna směrnicí Rady 86/216/EHS ze dne 26. května 1986 (Úř. věst. L 152, s. 47), která dočasně vyjmula ze své působnosti za stejných podmínek, jako byly podmínky vztahující se na řecké ostrovy již vyjmuté směrnicí 83/416, letiště na atlantských ostrovech tvořících autonomní oblast Azory a letiště Porto, z důvodů nedostatečného letového provozu na těchto ostrovech a pokračujícího budování infrastruktury na letišti Porto.

⁴ Následně byla změněna výše uvedenou směrnicí 89/463 ze dne 18. července 1989, která na základě získaných zkušeností stanoví nová pravidla, která mají leteckým společností poskytnout větší možnosti rozvoje trhů a přímých leteckých služeb mezi různými regiony ve Společenství spíše než nepřímých služeb. Posledně uvedená směrnice především rozšiřuje použití stanoveného režimu na lety provozované letadly o kapacitě větší než 70 míst a odstraňuje některé z důvodů pro zamítnutí povolení k provozování meziregionálních pravidelných leteckých služeb, které obsahovala původní směrnice. Krom toho obsahuje směrnice 89/463 ustanovení pozastavující její použití na letišti Gibraltar do doby, než bude zaveden režim dohodnutý mezi vládou Španělského království a vládou Spojeného království.

⁵ Uvedené ustanovení, obsažené v čl. 2 odst. 2 směrnice, který je předmětem projednávané žaloby, zní takto:

„Použití ustanovení této směrnice na letišti v Gibraltar se pozastavuje do doby, než bude zaveden režim stanovený ve společném prohlášení ministrů zahraničních věcí Španělského království a Spojeného království ze dne 2. prosince 1987. Vlády Španělského království a Spojeného království o tom uvědomí Radu k dotyčnému datu.“

6 Společné prohlášení ministrů zahraničních věcí Španělského království a Spojeného království ze dne 2. prosince 1987 stanoví zejména v bodě 8, že režim společného využívání letiště Gibraltar začne být uplatňován, jakmile britské orgány oznámí svému španělskému protějšku, že vstoupily v platnost právní předpisy nezbytné k provedení bodu 3.3. (celní a imigrační kontroly v každém z terminálů) a že stavba španělského terminálu bude v každém případě dokončena nejpozději do roka od výše uvedeného oznámení.

7 Proti uvedené žalobě podala Rada námitku nepřipustnosti podle čl. 91 odst. 1 prvního pododstavce jednacího řádu Soudního dvora, kterou požadovala, aby Soudní dvůr vydal rozhodnutí o této námitce bez projednání věci samé.

8 V souladu s čl. 93 odst. 1 a 2 jednacího řádu povolil Soudní dvůr na podporu návrhových žádání žalované vedlejší účastnosti Španělského království (usnesení ze dne 15. listopadu 1989), Spojeného království (usnesení ze dne 17. ledna 1990) a Komise Evropských společenství (usnesení ze dne 21. února 1990).

9 Rada na podporu námitky nepřipustnosti, kterou podala, nejprve zpochybňuje aktivní legitimaci vlády Gibraltarů svým tvrzením, že podání žaloby, jako je žaloba, která je předmětem projednávané věci, spadá podle britského práva do pravomoci guvernéra. Dále má za to, že směrnice nemůže být předmětem žaloby na neplatnost podané fyzickou nebo právnickou osobou podle čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy o EHS. Rada konečně tvrdí, že vláda Gibraltarů není napadeným ustanovením dotčena bezprostředně ani osobně.

10 Vláda Gibraltarů navrhuje odmítnutí námitky nepřipustnosti. Nejprve uvádí, že její právní subjektivita je britským právem uznána a zahrnuje mimo jiné způsobilost k podání projednávané žaloby, neboť tato náleží mezi „vymezené domácí záležitosti“ ve smyslu článku 55 vládního nařízení ze dne 23. května 1969 o ústavě Gibraltarů a depeše ministra zahraničních věcí z téhož dne, ve kterých jsou turismus a civilní letištní terminál uvedeny jako záležitosti spadající do pravomocí přiznaných ministrům Gibraltarů. Žalobkyně dále tvrdí, že čl. 2 odst. 2 směrnice 89/463 představuje rozhodnutí, které je odlišné od této směrnice a které, jelikož má přímý účinek, podléhá přezkumu Soudního dvora na základě čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy. Konečně, vláda Gibraltarů, jsouc odpovědná za podporu blaha obyvatel Gibraltarů a jsouc majitelkou letištního terminálu, je bezprostředně a osobně dotčena z důvodu povahy své účasti na postupu při vydávání povolení k provozování leteckých služeb.

11 Všichni vedlejší účastníci řízení přejali a doplnili námitku nepřipustnosti podanou Radou. Konkrétně Spojené království s ohledem na ustanovení ústavy Gibraltarů tvrdí, že by žaloba v řízení zpochybňujícím plnění mezinárodních závazků mohla být jménem vlády Gibraltarů podána i za toho pro žalobkyni nejpříznivějšího předpokladu pouze na základě pokynů guvernéra. Španělské království a Komise naproti tomu zdůrazňují, že napadená směrnice neobsahuje žádné individuální rozhodnutí, které by mohlo být předmětem žaloby ve smyslu čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy.

12 Pro podrobnější popis skutkových okolností věci, průběhu řízení, jakož i důvodů a argumentů účastníků řízení vztahujících se k námitce nepřipustnosti se odkazuje na zprávu k jednání. Tyto části soudního spisu jsou dále převzaty pouze v rozsahu nezbytném pro úvahy Soudního dvora.

13 Podle znění článku 173 Smlouvy o EHS:

„Soudní dvůr přezkoumává legalitu aktů Rady a Komise, s výjimkou doporučení a stanovisek. Za tím účelem má pravomoc rozhodovat o žalobách podaných členskými státy, Radou nebo Komisí pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení této smlouvy nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění, anebo pro zneužití pravomoci.

Každá fyzická nebo právnická osoba může za stejných podmínek podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají. ...“

14 Vzhledem k tomu, že vláda Gibraltarů není – a ani to ostatně netvrdí – uvedena mezi žalobci stanovenými v čl. 173 prvním pododstavci, přípustnost její žaloby musí být posuzována výhradně z hlediska ustanovení druhého pododstavce téhož článku.

15 Je třeba nejprve připomenout, že Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 14. prosince 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes v. Rada* (16/62 a 17/62, Recueil, s. 901), upřesnil, že výraz „rozhodnutí“ použitý v čl. 173 druhém pododstavci Smlouvy musí být chápán v technickém smyslu vyplývajícím z článku 189 Smlouvy a že kritérium rozlišení mezi aktem normativní povahy a rozhodnutím ve smyslu posledně uvedeného článku musí být spatřováno v tom, zda má dotýčný akt obecnou působnost, nebo nikoli.

16 Je třeba rovněž připomenout, že i když je směrnice závazná v zásadě pouze pro ty, jimž je určena, což jsou členské státy, běžně představuje formu nepřímého legislativního nebo regulačního nástroje. Soudní dvůr měl již ostatně příležitost kvalifikovat směrnici jako akt s obecnou působností (viz například rozsudek ze dne 22. února 1984, *Kloppenburg*, 70/83, Recueil, s. 1075, bod 11, nebo usnesení ze dne 13. července 1988, *Fédération européenne de la santé animale v. Rada*, 160/88 R, Recueil, s. 4121, bod 28).

17 Z ustálené judikatury Soudního dvora krom toho vyplývá, že obecná působnost, a tedy normativní povaha aktu, nejsou zpochybněny možností určit s menší či větší přesností počet nebo dokonce totožnost právních subjektů, na něž je v určité době použitelný, pokud je nesporné, že se toto použití provádí na základě objektivní právní nebo skutkové situace vymezené aktem ve vztahu k účelu tohoto aktu (rozsudky ze dne 11. července 1968, *Zuckerfabrik Watenstedt v. Rada*, 6/68, Recueil, s. 595; ze dne 16. dubna 1970, *Compagnie française commerciale et financière v. Komise*, 64/69, Recueil, s. 221, bod 11; ze dne 30. září 1982, *Roquette Frères v. Rada*, 242/81, Recueil, s. 3213, bod 7; ze dne 26. dubna 1988, *Astéris v. Komise*, 97/86, 193/86, 99/86 a 215/86, Recueil, s. 2181, bod 13, výše uvedené usnesení ze dne 13. července 1988, *Fédération européenne de la santé animale v. Rada*, bod 29; rozsudek ze dne 24. listopadu 1992, *Buckl v. Komise*, C-15/91 a C-108/91, Recueil, s. I-6061, bod 25).

18 Soudní dvůr již dříve připustil, že omezení nebo odchylky dočasné povahy (výše uvedené rozsudky *Zuckerfabrik Watenstedt v. Rada*, a *Compagnie française commerciale et financière v. Komise*, body 12 a 15) nebo s územní působností (rozsudek ze dne 18. ledna 1979, *Société des usines de Beauport v. Rada*, 103/78 až 109/78, Recueil, s. 17, body 15 a 19), které obsahuje znění aktu, tvoří nedílnou součást souboru ustanovení, v nichž jsou obsaženy, a přispívají, s výjimkou zneužití pravomoci, k obecné povaze těchto ustanovení.

19 V projednávaném případě je obecná působnost směrnice 89/463 zpochybněna, pouze pokud jde o čl. 2 odst. 2. Tato směrnice se totiž týká veškerých meziregionálních pravidelných leteckých služeb ve Společenství a mění režim vydávání povolení k provozování takových služeb členskými státy.

20 Napadené ustanovení pozastavuje použití uvedeného nového režimu na letecké služby směřující na území Gibraltarů nebo z území Gibraltarů do doby, než vstoupí v platnost opatření stanovená ve společném prohlášení ministrů zahraničních věcí Španělského království a Spojeného království ze dne 2. prosince 1987. Dotýká se tak stejnou měrou všech leteckých dopravců, kteří by chtěli provozovat přímou meziregionální leteckou službu mezi jiným letištěm ve Společenství a letištěm Gibraltar, a obecněji všech, kdo využívají posledně uvedené letiště. Je tedy použitelné na objektivně vymezené situace.

21 Krom toho je třeba připomenout, že letiště Gibraltar není jediným, které bylo dočasně vyjmuta z územní působnosti uvedené směrnice. Další letiště (letiště na řeckých ostrovech a na atlantských ostrovech tvořících autonomní oblast Azory a letiště Porto) již byla na základě výše uvedených směrnic 83/416 ze dne 25. července 1983 a 86/216 ze dne 26. května 1986 dočasně vyjmuta z její působnosti, a to z technických nebo hospodářských důvodů, například z důvodů nedostatečného leteckého provozu nebo pokračujícího budování letištní infrastruktury.

22 Pokud jde o letiště Gibraltar, dotyčná směrnice odůvodňuje pozastavení svého použití na toto letiště poukazem na dohodu obsaženou ve společném prohlášení ministrů zahraničních věcí Španělského království a Spojeného království ze dne 2. prosince 1987. Tímto poukazem je konstatována objektivní překážka bránící provádění směrnice s ohledem na její účely. Vzhledem ke sporu mezi Španělským královstvím a Spojeným královstvím, podrobně rozvedenému samotnou žalobkyní, ohledně svrchovanosti nad územím, na němž je umístěno letiště Gibraltar, a ohledně provozních obtíží, které způsobuje tento spor, je rozvoj leteckých služeb mezi tímto letištěm a ostatními letišti ve Společenství podmíněn zavedením režimu spolupráce dohodnutého mezi oběma státy.

23 Za výše uvedených okolností nemůže být čl. 2 odst. 2 směrnice 89/463 považován za rozhodnutí ve smyslu čl. 173 druhého pododstavce Smlouvy, nýbrž naopak přispívá k obecné povaze této směrnice.

24 V důsledku toho je žaloba nepřijatelná a, aniž by bylo nutné zkoumat další důvody uvedené na podporu námitek nepřijatelnosti, musí být odmítnuta.

K nákladům řízení

25 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že vláda Gibraltarů neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 69 odst. 4 prvním pododstavcem jednacího řádu ponese Španělské království, Spojené království a Komise jako vedlejší účastníci řízení vlastní náklady.

Z těchto důvodů

SODNÍ DVŮR

rozhodl takto:

1) Žaloba se odmítá jako nepřijatelná.

2) Žalobkyni se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) Španělské království, Spojené království a Komise jako vedlejší účastníci řízení ponесou vlastní náklady.