

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
5 päivänä marraskuuta 2002 *

Asiassa C-469/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinnään A. Rosas ja F. Benyon, prosessi-
osoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaaan

Suomen tasavalta, asiamiehenään T. Pynnä, avustajanaan asianajaja R. Luoma,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

jota tukee

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. A. Fierstra ja J. van Bakel,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan

- ensisijaisesti, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja muun muassa sen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) sekä perustamissopimuksen nojalla annetun johdetun oikeuden ja erityisesti yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2407/92 (EYVL L 240, s. 1), yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8), lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 (EYVL L 240, s. 15), tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89 (EYVL L 220, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/93 (EYVL L 278, s. 1), eikä lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammi-kuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL L 14, s. 1) mukaisia veloitteitaan, koska se on neuvotellut, parafoinut ja vuonna 1995 tehnyt Amerikan yhdysvaltojen kanssa niin sanotun open skies -sopimuksen lentoliikenteen alalla

- toissijaisesti, että siltä osin kuin vuonna 1995 tehdyllä sopimuksella ei katsota oleellisesti muutetun ja siten korvatus aiemmin tehtyjä sopimuksia, Suomen tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla) eikä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisohdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1) 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut näistä aiemmin tehdyistä sopimuksista EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 52 artiklan kanssa sekä johdetun oikeuden kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä tai toteuttanut tätä tarkoitusta varten kaikkia oikeudellisesti mahdollisia toimenpiteitä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: kuudennen jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissechet, joka hoitaa presidentin tehtäviä, jaoston puheenjohtaja R. Schintgen sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris (esittelevä tuomari), F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein ja osastopäällikkö
D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehinään A. Rosas, F. Benyon ja M. Huttunen, Suomen tasavallan, asiamiehinään T. Pynnä ja H. Rotkirch, avustajanaan R. Luoma,

ja Alankomaiden kuningaskunnan, asiamiehinnään J. van Bakel, H. G. Sevenster ja J. van Haersolte, 8.5.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 31.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.12.1998 ja jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan
 - ensisijaisesti, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja muun muassa sen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) sekä perustamissopimuksen nojalla annetun johdetun oikeuden ja erityisesti yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2407/92 (EYVL L 240, s. 1), yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8), lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 (EYVL L 240, s. 15), tietokonepohjaisten paikanvarausjärjes-

telmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89 (EYVL L 220, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/93 (EYVL L 278, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2299/89), eikä lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL L 14, s. 1) mukaisia velvoitteitaan, koska se on neuvotellut, parafoinut ja vuonna 1995 tehnyt Amerikan yhdysvaltojen kanssa niin sanotun open skies -sopimuksen lentoliikenteen alalla

- toissijaisesti, että siltä osin kuin vuonna 1995 tehdyllä sopimuksella ei katsota oleellisesti muutetun ja siten korvatus aiemmin tehtyjä sopimuksia, Suomen tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla) eikä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1) 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut näistä aiemmin tehdyistä sopimuksista EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 52 artiklan kanssa sekä johdetun oikeuden kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä tai toteuttanut tätä tarkoitusta varten kaikkia oikeudellisesti mahdollisia toimenpiteitä.

- 2 Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 8.7.1999 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Suomen tasavallan vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 3 EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 80 artiklan 1 kohta) määrätään, että perustamissopimuksen kolmannen osan

liikennettä koskevan IV osaston määräyksiä sovelletaan ainoastaan rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen. Tämän artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää, annetaanko meri- ja lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan.

Tällöin sovelletaan 75 artiklan 1 ja 3 kohdan määräyksiä menettelystä.”

- 4 Viimeksi mainitun määräyksen perusteella ja lentoliikenteen sisämarkkinoiden asteittaiseksi toteuttamiseksi neuvosto antoi vuosina 1987, 1990 ja 1992 kolme niin sanottua lainsäädäntöpakettia, joilla pyrittiin varmistamaan toisaalta lentoliikenteen palvelujen vapaa tarjoaminen ja toisaalta yhteisön kilpailusääntöjen soveltaminen kyseisellä alalla.
- 5 Vuonna 1992 annettu niin sanottu kolmas lainsäädäntöpaketti käsittää asetukset N:o 2407/92, N:o 2408/92 ja N:o 2409/92.
- 6 Asetuksen N:o 2407/92 1 artiklan mukaan tämä asetus koskee yhteisöön sijoittautuneille lentoliikenteen harjoittajille jäsenvaltioissa myönnettävien liikennelupien myöntämiseen ja voimassa pitämiseen liittyviä vaatimuksia. Tältä osin saman asetuksen 3 artiklan 3 kohdasta seuraa, että yhteisöön sijoittautuneet yritykset eivät saa yhteisön alueella kuljettaa lentoteitse matkustajia, postia ja/tai rahtia maksua tai muuta korvausta vastaan, ellei niille ole myönnetty asianmukaista liikennelupaa. Asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltio saa myöntää liikenneluvan vain yritykselle, jonka päätoimipaikka tai mahdollinen

rekisteröity kotipaikka sijaitsee kyseisessä jäsenvaltiossa, ja yrityksen on oltava suoraan tai osake-enemmistön kautta jäsenvaltioiden ja/tai jäsenvaltioiden kansalaisten omistuksessa ja tosiasiallisesti näiden määräysvallassa, sanotun rajoittamatta niiden sopimusten ja yleissopimusten soveltamista, joiden sopijapuolena yhteisö on.

- 7 Asetus N:o 2408/92 koskee, kuten sen nimikin osoittaa, yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsyä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille. Tämän asetuksen 2 artiklan b alakohdan määritelmän mukaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajalla tarkoitetaan lentoliikenteen harjoittajaa, jolla on voimassa oleva toimilupa, joka on annettu asetuksen N:o 2407/92 mukaisesti. Asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä. Saman artiklan 2 kohdassa annetaan kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuus 1.4.1997 asti säätää poikkeus tästä säännöksestä siltä osin kuin on kysymys kabotaasiliikenneoikeuksien käyttämisestä.
- 8 Asetuksen N:o 2408/92 4—7 artiklassa säädetään muun muassa jäsenvaltioiden mahdollisuudesta asettaa julkisen palvelun velvoite tietyille reiteille. Asetuksen 8 artiklan nojalla jäsenvaltioilla on mahdollisuus säännellä liikenteen jakamista samaan lentoasemajärjestelmään kuuluvien lentoasemien välillä syrjimättä lentoliikenteen harjoittajia näiden kansallisuuden tai identiteetin perusteella. Asetuksen 9 artiklassa säädetään, että jos ilmaantuu ruuhkautumiseen tai ympäristöön liittyviä vakavia ongelmia, asiasta vastuussa oleva jäsenvaltio voi asettaa liikenneoikeuksien käyttämiselle ehtoja, rajoittaa niiden käyttämistä tai kieltää niiden käyttämisen varsinkin silloin, kun liikenne saadaan hoidetuksi tyydyttävästi muilla liikennemuodoilla.
- 9 Asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 1 kohdan mukaan tässä asetuksessa määritellään ne perusteet ja menettelyt, joita sovelletaan lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksujen vahvistamiseen yhteisössä.

10 Tämän artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Tätä asetusta ei sovelleta:

- a) muiden kuin yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien veloittamiin kuljetusmaksuihin,

- b) yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 mukaisesti julkisella palveluvelvoitteella määrättyihin kuljetusmaksuihin, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 kohdan soveltamista.

3. Ainoastaan yhteisössä toimivilla lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus ottaa käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja.”

11 Vuonna 1992 annettujen asetusten N:o 2407/92, N:o 2408/92 ja N:o 2409/92 lisäksi yhteisön lainsäätäjä on antanut muita säädöksiä lentoliikenteen alalla. Kysymys on erityisesti asetuksista N:o 2299/89 ja N:o 95/93.

- 12 Asetusta N:o 2299/89 sovelletaan sen 1 artiklan mukaan tietokonepohjaisiin paikanvarausjärjestelmiin (jäljempänä TPJ), jotka sisältävät lentoliikennetuotteita ja joita tarjotaan käytettäväksi ja/tai käytetään yhteisön alueella, riippumatta järjestelmän toimittajan asemasta tai kansallisuudesta, käytettävästä tietolähteestä tai asianomaisen tietokonekeskuksen sijainnista ja niiden lentoasemien maantieteellisestä sijainnista, joiden välillä lentoliikennettä harjoitetaan.
- 13 Saman asetuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

”1. Edellä 3, 4, 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja järjestelmän toimittajan velvoitteita ei sovelleta suhteessa kolmannen maan emoyhtiöön siltä osin kuin sen yhteisön ulkopuolella oleva TPJ ei takaa yhteisön lentoliikenteen harjoittajille kohtelua, joka vastaa tässä asetuksessa ja komission asetuksessa (ETY) N:o 83/91 säädettyä kohtelua.

2. Edellä 3 a ja 4 artiklassa sekä jäljempänä 8 artiklassa tarkoitettuja emoliikenteenharjoittajien tai osallistuvan lentoliikenteen harjoittajan velvoitteita ei sovelleta suhteessa yhden tai useamman kolmannen maan lentoliikenteen harjoittajan tai lentoliikenteen harjoittajien määräysvallassa olevaan TPJ:hin siltä osin kuin emoyhtiölle tai osallistuvalla lentoyhtiöllä ei myönnetä yhteisön alueen ulkopuolella kohtelua, joka vastaa tässä asetuksessa ja komission asetuksessa (ETY) N:o 83/91 säädettyä kohtelua.”

- 14 On selvää, että asetusta N:o 95/93 sovelletaan myös kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajiin. Sen 12 artiklassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

”1. Jos käy ilmi, että kolmas valtio lähtö- ja saapumisaikojen jakamisessa lentosemilla:

- a) ei myönnä yhteisön lentoliikenteen harjoittajille kohtelua, joka vastaa jäsenvaltioiden kolmannen maan lentoliikenteen harjoittajille myöntämää kohtelua,

tai

- b) ei myönnä *tosiasiallisesti* yhteisön liikenteenharjoittajille kansallista kohtelua,

taikka

- c) myöntää muista kolmansista valtioista kotoisin oleville lentoliikenteen harjoittajille suotuisamman kohtelun kuin yhteisön lentoliikenteen harjoittajille,

voidaan toteuttaa aiheelliset toimet tilanteen korjaamiseksi kyseisen tai kyseisten lentoasemien osalta, erityisesti tästä asetuksesta aiheutuvien velvoitteiden täydelliseksi tai osittaiseksi lakkauttamiseksi kyseisestä kolmannesta valtiosta olevan lentoliikenteen harjoittajan suhteen yhteisön oikeuden mukaisesti.

2. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista oikeudellisista tai tosiasiallisista vakavista vaikeuksista, joita yhteisön lentoliikenteen harjoittajat ovat kohdanneet yrittäessään saada lähtö- ja saapumisaikoja kolmansien maiden lentoasemilta.”

Oikeudenkäynnin tausta

Aloitteet, joita komissio on tehnyt kansainvälisten sopimusten tekemiseksi lentoliikenteen alalla yhteisön toimesta

- 15 Toisen maailmansodan loppuvaiheessa tai sen jälkeen useat valtiot, joista myöhemmin tuli yhteisön jäseniä, Suomen tasavalta mukaan lukien, tekivät Amerikan yhdysvaltojen (jäljempänä Yhdysvallat) kanssa kahdenvälisiä lentoliikennesopimuksia.
- 16 Pyrkiessään korvaamaan kahdenvälisten sopimusten muodostaman kokonaisuuden yhdellä yhteisön Yhdysvaltojen kanssa tekemällä sopimuksella komissio pyysi 1990-luvun alusta alkaen useaan kertaan neuvostolta valtuuksia neuvotella

Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa tällaisesta lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta.

- 17 Komissio esitti ensimmäisen tämänsuuntaisen pyynnön 23.2.1990 tehdessään ehdotuksen neuvoston päätökseksi kuulemista ja luvan myöntämistä koskevasta menettelystä, joka liittyy sopimukseen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kaupallisista suhteista ilmailun alalla. Myöhemmin eli 23.10.1992 se antoi toisen, hieman muutetun päätösehdotuksen (EYVL 1993, C 216, s. 15). Molemmat ehdotukset perustuivat EY:n perustamissopimuksen 113 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla), koska komissio katsoi, että lentoliikennettä koskevien kansainvälisten sopimusten tekeminen kuului yhteisön kauppapolitiikan alaan.
- 18 Neuvosto päätti kuitenkin molemmissa tapauksissa olla toteuttamatta komission ehdotuksia. Sen kanta ilmeni selvästi 15.3.1993 hyväksytyissä päätelmissä, joissa täsmennettiin,
- että neuvoston mielestä perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohta oli asianmukainen oikeudellinen perusta kehitettäessä yhteisön ulkopoliittikkaa lentoliikenteen alalla
 - että jäsenvaltioilla säilyi edelleen täysi toimivalta suhteissa kolmansien maiden kanssa lentoliikenteen alalla, jollei toimenpiteistä, joita neuvosto on toteuttanut tai toteuttaa tällä alalla, muuta johdu. Tässä yhteydessä korostettiin myös, että asianomaisten jäsenvaltioiden oli kahdenvälisissä neuvotteluissa otettava asianmukaisesti huomioon yhteisön oikeudessa asetetut velvoitteet ja hankittava tietoja muiden jäsenvaltioiden intresseistä

— että yhteisön tasolla olisi voitu käydä neuvotteluja kolmansien maiden kanssa vain, mikäli neuvosto olisi katsonut tällaisen näkemyksen olevan yhteisen intressin mukainen sillä perusteella, että tämä lähestymistapa saataisi johtaa kaikkien jäsenvaltioiden kannalta parempaan tulokseen kuin saavutettaisiin perinteisellä kahdenvälisten sopimusten järjestelmällä.

- 19 Komissio toi huhtikuussa 1995 kysymyksen jälleen esiin ja suositteli, että neuvosto tekisi päätöksen, jolla se antaisi komissiolle valtuudet neuvotella Yhdysvaltojen kanssa lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta. Tämän uuden pyynnön perusteella neuvosto antoi kesäkuussa 1996 komissiolle rajoitetut valtuudet neuvotella Yhdysvaltojen kanssa yhteistyössä neuvoston asettaman erityiskomitean kanssa seuraavista seikoista: kilpailusäännöt, lentoliikenteen harjoittajien omistus ja määräysvalta, TPJ, niin sanottu code-sharing (yhteiset reittitunnukset), erimielisyyksien sovittelu, leasing, ympäristölausekkeet ja siirtymäajan toimenpiteet. Siltä varalta, että Yhdysvallat mahdollisesti esittäisi asiaa koskevan pyynnön, komission sallittiin ulottavan neuvottelut myös valtioon ja muihin toimenpiteisiin, joilla pyritään estämään lentoyhtiöiden konkurssit, lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen lentoasemilla, lentoliikenteen harjoittajien taloudelliseen ja tekniseen osaamiseen, lentoturvallisuusmääräyksiin, lentoliikenteen turvaamista koskeviin määräyksiin ja mihin tahansa muuhun alan sääntelyä koskevaan kysymykseen. Sitä vastoin nimenomaisesti täsmennettiin, että valtuudet eivät kattaisi markkinoille pääsyä (mukaan lukien code-sharing ja leasing, siltä osin kuin ne koskevat liikenneoikeuksia), kapasiteettia, lentoliikenteen harjoittajien nimeämistä ja veloitettavia hintoja koskevia neuvotteluja.

- 20 Edellä mainitut neuvotteluvaltuudet annettiin komissiolle neuvoston istunnossa, jonka pöytäkirjan liitteissä molemmat toimielimet esittivät muutamia kannanottoja. Näistä kannanotoista yhdessä, jonka molemmat toimielimet esittivät yhteisesti (jäljempänä vuoden 1996 yhteinen kannanotto), todettiin, että jotta voitaisiin turvata jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välisten suhteiden jatkuvuus yhteisön neuvottelujen aikana ja jotta käytössä olisi pätevä vaihtoehto tällaisten neuvottelujen mahdollisesti kariutuessa, voimassa ollut kahdenvälisten sopi-

musten järjestelmä säilytettäisiin ja pidettäisiin voimassa uuden yhteisöä sitovan sopimuksen tekemiseen saakka. Erillisessä kannanotossaan komissio totesi katsovansa, että toimivalta lentoliikenneoikeuksien osalta kuului yhteisölle.

- 21 Tähän mennessä Yhdysvaltojen kanssa ei ole tehty minkäänlaista sopimusta niiden neuvotteluvaltuuksien perusteella, jotka komissiolle annettiin vuonna 1996.
- 22 Asiakirjoista ilmenee, että yhteisö teki sen sijaan vuonna 1992 Norjan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan kanssa siviili-ilmailun alalla sopimuksen, joka hyväksyttiin 22.6.1992 tehdyllä neuvoston päätöksellä 92/384/ETY (EYVL L 200, s. 20), että yhteisö pääsi Sveitsin valaliiton kanssa alaa koskevaan aiesopimukseen ja että käsiteltävänä olevan kanteen nostamisen aikaan se neuvotteli parhaillaan kahdentoista eurooppalaisen maan kanssa sopimuksesta, jolla luotaisiin niin sanottu Euroopan yhteinen ilmatila.

Suomen tasavallan ja Yhdysvaltojen kahdenvälinen lentoliikennettä koskeva sopimus

- 23 Suomen tasavalta ja Yhdysvallat tekivät lentoliikenteen alalla niin sanotun Bermuda-tyyppisen kahdenvälisen sopimuksen 29.3.1949 (jäljempänä vuoden 1949 sopimus). Tätä sopimusta muutettiin 12.5.1980 allekirjoitetulla pöytäkirjalla, jota puolestaan muutettiin 4.9.1994 allekirjoitetulla täydennyksellä (jäljempänä vuoden 1980 pöytäkirja) kansainvälisen lentoliikenteen vapauttamiseksi. Erityisesti pöytäkirjalla, joka tehtiin 12.5.1980, lisättiin hinnoittelua ja kapasiteettia koskevaa vapautta ja poistettiin Suomen tasavaltaan tulevia ja sieltä lähteviä

amerikkalaisia lentoja koskevat läpikulkurajoitukset, kun taas Yhdysvallat myönsi Suomelle rajoitetun määrän uusia liikenneoikeuksia. Tätä vapauttamista jatkettiin 4.9.1994 tehdyllä täydennyksellä. Tämän täydennyksen nojalla Suomelle myönnettyjä liikenneoikeuksia laajennettiin hieman, mutta oikeudet eivät olleet rajoittamattomia.

- 24 Asiakirjoista ilmenee, että Yhdysvallat teki vuonna 1992 aloitteen ehdottamalla eri Euroopan valtioille kahdenvälisen niin sanotun open skies -sopimuksen tekemistä kanssaan. Tämän tyyppisen sopimuksen tuli helpottaa yhtäältä amerikkalaisten ja eurooppalaisten lentoliikenteen harjoittajien liittoutumista ja toisaalta noudattaa useita sellaisia Yhdysvaltojen hallituksen määrittelemiä arviointiperusteita kuten vapaa pääsy kaikille reiteille, rajoittamattomien reitti- ja liikenneoikeuksien myöntäminen, hintojen vahvistaminen niin sanotun molemminpuolista hylkäämistä koskevan järjestelmän mukaan sopimuspuolten välisillä lentoliikenteen reiteillä, code-sharingin mahdollisuus ja niin edelleen.
- 25 Vuosina 1993 ja 1994 Yhdysvallat lisäsi ponnistuksiaan lentoliikenteen alan kahdenvälisen sopimusten tekemiseksi open skies -politiikan mukaisesti mahdollisimman monien Euroopan valtioiden kanssa.
- 26 Komissio kiinnitti 17.11.1994 päivätyssä jäsenvaltioille osoitetussa kirjeessä jäsenvaltioiden huomiota niihin kielteisiin vaikutuksiin, joita kahdenvälisillä sopimuksilla olisi yhteisöön, ja esitti kannanottonaan, että tämän tyyppinen sopimus on omiaan vaikuttamaan yhteisön sisäiseen lainsäädäntöön. Se lisäsi, että tällaisista sopimuksista voitaisiin neuvotella tehokkaasti ja oikeudellisesti pätevällä tavalla vain yhteisön tasolla.
- 27 Suomen hallituksen ja Yhdysvaltojen hallituksen edustajat pääsivät 23.—24.3.1995 käymiensä neuvottelujen kuluessa yhteisymmärrykseen vuoden 1949 sopimuksen ja vuoden 1980 pöytäkirjan muuttamisesta. Tämä yhteisymmärrys vahvistettiin 9.6.1995 noottienvaihdolla.

- 28 Niinpä vuoden 1949 sopimukseen, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1980 pöytäkirjalla, ja mainittuun pöytäkirjaan tehtiin vuonna 1995 seuraavat muutokset (jäljempänä vuonna 1995 tehdyt muutokset). Tämän sopimuksen 1 artiklaa (määritelmät), 3 artiklaa (lentoliikenneyrityksen nimeäminen ja liikenneluvan myöntäminen), 4 artiklaa (tullit ja maksut), 5 artiklaa (lentoturvalisuus), 7 artiklaa (liikenneluvan peruuttaminen) ja 12 artiklaa (erimielisyyksien sovittelu) muutettiin ja 10, 11 ja 13 artikla kumottiin. Vuoden 1980 pöytäkirjan tiettyjä artikloita, kuten 5 artiklaa (reilu kilpailu) ja 6 artiklaa (hinnoittelu), muutettiin ja tämän pöytäkirjan 2, 3, 4 ja 15 artikla korvattiin reittitaulukoilla I ja II, jotka on lisätty pöytäkirjan liitteeseen I. Pöytäkirjaan on myös lisätty liite II, joka koskee TPJ:iä.
- 29 Vuoden 1949 sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1995, 7 artiklassa määrätään, että sopimuksen purkamista koskevan 9 artiklan määräysten estämättä kumpikin sopimuspuoli pidättää itselleen oikeuden kieltää tai peruuttaa toisen sopimuspuolen nimeämältä lentoliikenneyritykseltä tämän pöytäkirjan liitteissä määriteltyjen oikeuksien nauttimisen, milloin se ei ole vakuuttunut siitä, että tämä liikenneyritys on toisen sopimuspuolen kansalaisten olennaisesti omistama ja heidän tehokkaasti valvoma (jäljempänä lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke).

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 30 Kun komissio oli saanut tietoonsa, että vuoden 1949 sopimuksen ja vuoden 1980 pöytäkirjan muuttamiseen tähtäävät neuvottelut olivat päättyneet, komissio osoitti Suomen hallitukselle 6.6.1995 virallisen huomautuksen, jossa se ilmoitti, että koska lentoliikennettä koskevalla yhteisön lainsäädännöllä oli otettu käyttöön kattava sääntöjärjestelmä, jonka tarkoituksena oli sisämarkkinoiden perustaminen tällä alalla, jäsenvaltioilla ei enää ollut toimivaltaa tehdä senkaltaisia kahdenvälisiä sopimuksia kuin Suomen tasavallan Yhdysvaltojen kanssa juuri neuvottelema sopimus. Lisäksi tällainen sopimus oli sen mukaan yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden vastainen.

- 31 Koska Suomen hallitus kiisti 6.7.1995 päivätyssä vastauksessaan komission näkökannan, komissio osoitti 16.3.1998 Suomen tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se totesi, että niillä kahdenvälisillä sitoumuksilla, jotka seurasivat vuoden 1949 sopimukseen ja vuoden 1980 pöytäkirjaan vuonna 1995 tehdyistä muutoksista, rikottiin yhteisön oikeutta, ja kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan lausuntoa kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.
- 32 Koska Suomen hallituksen 18.5.1998 päivätty vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Onko tarpeen lausua siitä, onko vuonna 1995 tehtyjen muutosten jälkeen olemassa uusi sopimus?

- 33 Tavasta, jolla komissio on muotoillut ensisijaisen vaatimuksen ja toissijaisen vaatimuksen, ilmenee, että komission mukaan näiden vaatimusten asiakysymyksen tutkiminen edellyttää välttämättä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa ennakkokysymykseen eli siihen, oliko vuonna 1995 tehtyjen muutosten vaikutuksena se, että aiemmat vuoden 1949 sopimus ja vuoden 1980 pöytäkirja muuttuivat uudeksi, niin sanotuksi open skies -sopimukseksi, johon vuoden 1949 sopimuksen ja vuoden 1980 pöytäkirjan määräykset sisältyvät sellaisina kuin ne olivat sittemmin muutettuina. Jos muutoksilla tosiasiallisesti oli tällainen vaikutus, yhteisöjen tuomioistuimen pitää komission mukaan lausua pelkästään ensisijaisesta vaatimuksesta ja arvioida uuden sopimuksen yhteensopivuus vuonna 1995 voimassa olleiden asiaa koskevien yhteisön säännösten kanssa. Päinvastaisessa tapauksessa ensisijaisesta vaatimuksesta ei ole tarpeen lausua, ja yhteisöjen tuomioistuimen pitää siis lausua toissijaisesta vaatimuksesta ja arvioida vuoden 1949 sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1980 pöytäkirjalla, ja vuoden 1980 pöytäkirjan määräysten yhteensopivuus erityisesti perustamissopimuksen 234 artiklan kanssa.

- 34 Suomen hallitus kiistää sen, että vuoden 1949 sopimukseen ja vuoden 1980 pöytäkirjaan vuonna 1995 tehdyt muutokset muodostaisivat uuden sopimuksen, ja katsoo, ettei näillä muutoksilla ole luotu uutta suhdetta Suomen tasavallan ja Yhdysvaltojen välille. Sen mukaan toimituksellisten täsmennysten lisäksi nämä muutokset koskevat asiallisesti ainoastaan liikenneoikeuksien vastavuoroisuutta sekä TPJ:iä. Suomen hallituksen mukaan vuonna 1949 tehty sopimus, sellaisena kuin se on muutettuna, ja vuoden 1980 pöytäkirja yhdessä sisälsivät jo ennen vuotta 1995 kaikki open skies -sopimuksen olennaiset ainesosat.
- 35 Komissio sitä vastoin katsoo, että vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla muutettiin huomattavasti sopimuspuolten aikaisempia suhteita. Sen mukaan kysymys ei ole siitä, onko jokin yksittäinen määräys uusi. Merkitystä on sillä, että Suomen hallitus on Suomen tasavallan yhteisöön liittymisen jälkeen neuvotellut ja tehnyt niin sanotun open skies -sopimuksen, joka on uusi sopimus, johon kiinteänä ainesosana kuuluvat vuoden 1949 sopimuksen ja vuoden 1980 pöytäkirjan aiemmat määräykset, jotka eivät ole jääneet voimaan erillisen sopimuksen muodossa.
- 36 Tältä osin on todettava, että komission ensisijaisen vaatimuksen asiakysymyksen tutkiminen ei välttämättä edellytä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa kysymykseen siitä, oliko vuonna 1995 tehtyjen muutosten vaikutuksena se, että aiemmat vuoden 1949 sopimus ja vuoden 1980 pöytäkirja muuttuivat uudeksi sopimukseksi.
- 37 Asiakirjoista ja yhteisöjen tuomioistuimessa käydystä keskustelusta ilmenee, että tämän tuomion 28 kohdassa kuvatut vuonna 1995 tehdyt muutokset vaikuttivat siten, että ne vapauttivat kokonaan lentoliikenteen Yhdysvaltojen ja Suomen tasavallan välillä sillä tavoin, että niillä taattiin vapaa pääsy kaikille reiteille kaikkien näissä kahdessa valtiossa sijaitsevien paikkakuntien välillä rajoittamattomalla kapasiteetilla ja lentotiheydellä, ilman välipaikkakuntia ja niiden

takana tai niistä edelleen sijaitsevia paikkakuntia koskevia rajoituksia (behind, between and beyond rights) ja kaikilla halutuilla koneyhdistelmillä (change of gauge). Tätä täydellistä vapautta täydentävät määräykset, jotka koskevat kysymyksessä olevien lentoyhtiöiden mahdollisuuksia tehdä niin sanottuja code sharing -sopimuksia, ja määräykset, jotka kannustavat kilpailua tai syrjimättömyyttä, esimerkiksi TPJ:ien osalta.

- 38 Tästä seuraa, että vuoden 1949 sopimukseen ja vuoden 1980 pöytäkirjaan vuonna 1995 tehdyt muutokset vaikuttivat siten, että luotiin puitteet sellaiselle Yhdysvaltojen ja Suomen tasavallan väliselle pidemmälle menevälle yhteistyölle, josta Suomen tasavallalle aiheutuu uusia ja merkittäviä kansainvälisiä sitoumuksia.
- 39 Lisäksi on korostettava, että vuonna 1995 tehdyt muutokset osoittavat, että vuoden 1949 sopimus ja vuoden 1980 pöytäkirja on neuvoteltu kokonaan uudelleen. Tästä seuraa, että vaikka tämän sopimuksen ja tämän pöytäkirjan tiettyjä määräyksiä ei ole muodollisesti muutettu vuonna 1995 tehdyillä muutoksilla tai niihin on tehty vain vähäisiä toimituksellisia muutoksia, näistä määräyksistä johtuvat sitoumukset on kuitenkin vahvistettu tässä uudelleenneuvottelussa. Tällaisessa tilanteessa ei ole ainoastaan niin, että jäsenvaltiot ovat estyneitä tekemään uusia kansainvälisiä sitoumuksia, vaan myös niin, että ne eivät myöskään voi pitää voimassa tällaisia sitoumuksia, jos ne ovat yhteisön oikeuden vastaisia (ks. vastaavasti asia C-62/98, komissio v. Portugali, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5171 ja asia C-84/98, komissio v. Portugali, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5215).
- 40 Edellisessä kohdassa esitetty toteamus pätee erityisesti koskien yhteisön sisäisille reiteille pääsyä, joka on tunnustettu Yhdysvaltojen nimeämille lentoyhtiöille. Vaikka, kuten Suomen hallitus toteaa, tämä pääsy perustuu vuonna 1980 tehtyihin sitoumuksiin, vuoden 1980 pöytäkirjan liitteessä I olevan reittitaulukko I:n osasta 1, sellaisena kuin tämä liite on vuonna 1995 muutettuna, ilmenee, että Yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien pääsy yhteisön sisäisille reiteille ainakin vahvistettiin uudelleen vuonna 1995 näiden kahden valtion sopiman liikenneoikeuksien vaihdon yhteydessä.

- 41 Sama koskee lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevaa lauseketta, jonka sanamuoto, sellaisena kuin se on esitetty tämän tuomion 29 kohdassa, sisältyi jo vuoden 1949 sopimuksen alkuperäiseen versioon. Lisäksi on pidettävä kiistatonna, että vuoden 1949 sopimukseen ja vuoden 1980 pöytäkirjaan vuonna 1995 tehdyt muutokset kokonaisuudessaan vaikuttavat tämän lausekkeen kaltaisten sellaisten määräysten ulottuvuuteen, joita näillä muutoksilla ei ole muutettu muodollisesti tai on muutettu vain rajoitetusti, kuten julkisasiamies on oikein katsonut ratkaisuehdotuksensa 136—138 kohdassa.
- 42 Tästä seuraa, että niitä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka on asetettu kyseenalaisiksi ensisijaisessa vaatimuksessa, on arvioitava suhteessa niihin yhteisön oikeuden säännöksiin, joihin komissio vetoaa tämän vaatimuksensa tueksi ja jotka olivat voimassa silloin, kun nämä sitoumukset tehtiin tai vahvistettiin, eli joka tapauksessa vuonna 1995.
- 43 Koska yhteisöjen tuomioistuin voi lausua ensisijaisesta vaatimuksesta, ei ole tarpeen lausua toissijaisesta vaatimuksesta. Kuten toissijaisen vaatimuksen muotoilu osoittaa, sen tutkiminen ei riipu siitä, miltä osin ensisijainen vaatimus hyväksytään, vaan siitä, katsooko yhteisöjen tuomioistuin voivansa lausua ensisijaisesta vaatimuksesta.

Yhteisön ulkoisen toimivallan loukkaamisesta johtuva jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättäminen

- 44 Komissio arvostelee Suomen tasavaltaa siitä, että se on loukannut yhteisön ulkoista toimivaltaa tekemällä riidanalaiset sitoumukset. Se katsoo tältä osin, että tämä toimivalta perustuu yhtäältä siihen, että 26.4.1977 päivätyn lausunnon 1/76 (Kok. 1977, s. 741, Kok. Ep. III, s. 357) mukaan tällaisia sitoumuksia

sisältävä sopimus on välttämätöntä tehdä yhteisön tasolla, ja toisaalta siihen, että riidanalaiset sitoumukset vaikuttavat asiassa 22/70, komissio v. neuvosto, 31.3.1971 annetussa tuomiossa (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553; ns. ERTA-tapaus) tarkoitettu tavoin yhteisön antamiin oikeussääntöihin lentoliikenteen alalla.

Lausunnossa 1/76 tarkoitettun yhteisön ulkoisen toimivallan olemassaolo

Asianosaisten lausumat

- 45 Komissio katsoo, että edellä mainitun lausunnon 1/76 mukaan, jota selvennettiin 15.11.1994 annetulla lausunnolla 1/94 (Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237) ja 24.3.1995 annetulla lausunnolla 2/92 (Kok. 1995, s. I-521), yhteisön yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus on olemassa myös silloin, kun kyseisellä alalla ei ole annettu yhteisön säännöksiä, jos tällaisen sopimuksen tekeminen on välttämätöntä perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi tällä alalla eikä näitä tavoitteita voida saavuttaa pelkästään itsenäisiä yhteisiä sääntöjä antamalla.
- 46 Kuten edellä mainitussa lausunnossa 2/92 todetaan, edellä mainitussa aikaisemmin annetussa lausunnossa 1/94 esitetty päättely ei komission mukaan millään tavoin kumoa edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tehtyjä päätelmiä. Edellä mainitun lausunnon 1/94 86 kohdassa esitetty viittaus siihen, että jäsenvaltioiden kansalaisia koskeva palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttaminen ei ole erottamattomasti sidoksissa kolmansien maiden kansalaisille varattuun kohteluun yhteisössä, koskee palvelujen alaa yleensä. Komission mukaan lentoliikenteen alalla puhtaasti sisäiset toimenpiteet tuskin ovat tehokkaita edellä mainitun lausunnon 1/94 85 kohdassa tarkoitettulla tavalla, kun otetaan huomioon harjoitetun toiminnan kansainvälinen luonne ja se, että sisämarkkinoita ja yhteisön ulkopuolisia markkinoita on mahdoton erottaa sekä taloudellisesti että oi-

keudellisesti. Lisäksi juuri tästä syystä useissa tapauksissa on osoittautunut tarpeelliseksi säännellä lento- ja meriliikennettä koskevilla yhteisön toimenpiteillä kolmansien maiden liikenteenharjoittajille varattavaa kohtelua ja tehdä vastaavat sopimukset.

- 47 Komission mukaan näistä tiettyjen jäsenvaltioiden tekemistä kahdenvälisistä niin sanotuista open skies -sopimuksista aiheutuva syrjintä, kilpailun vääristyminen ja häiriöt yhteismarkkinoilla osoittavat, että yhteisen lentoliikennepolitiikan tavoitteet voidaan saavuttaa vain siten, että yhteisö tekee sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa.
- 48 Riidanalaiset sitoumukset, tarkastellaan niitä sitten yksittäin tai sen vaikutuksen näkökulmasta, joka niillä on yhdessä muiden jäsenvaltioiden tekemien vastaavien sitoumusten kanssa, aiheuttavat komission mukaan muutoksia erityisesti Yhdysvaltoihin suuntautuvan liikenteen rakenteessa ja mahdollistavat sen, että amerikkalaiset liikenteenharjoittajat toimivat yhteisön sisämarkkinoilla ilman, että niitä koskevat kaikki yhteisön oikeussäännöillä perustetusta järjestelmästä aiheutuvat velvoitteet, ja kilpailevat siis yhteisön liikenteenharjoittajien kanssa.
- 49 Se, että yhteisön toiminta kolmansiin maihin nähden on tarpeellista, johtuu komission mukaan lisäksi perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston määräysten sanamuodosta. Vaikka perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa ei määrätä toteutettavien toimien täsmällisestä sisällöstä, siinä kuitenkin nimenomaisesti todetaan, että EY:n perustamissopimuksen 75 artiklan 3 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 71 artiklan 2 kohta) määräyksiä menettelystä sovelletaan. Perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa selkeästi annetaan yhteisölle toimivalta tehdä lentoliikennettä koskevia sopimuksia kolmansien maiden kanssa, mikä osoitettiin jo sillä, että sitä käytettiin oikeudellisena perustana tällaisen sopimuksen tekemiseen Norjan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan kanssa vuonna 1992.

- 50 Suomen hallitus katsoo, että EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdalla, joka sen mukaan on keskeinen määräys harkittaessa kysymystä yhteisön ulkoisesta toimivallasta lentoliikenteen alalla, annetaan neuvostolle harkintavalta päättää kussakin tapauksessa erikseen, mihin sisäisiin tai ulkoisiin yhteisön toimenpiteisiin on ryhdyttävä. Tämän määräyksen käyttäminen oikeudellisena perustana yhteisön neuvotellessa vuonna 1992 sopimuksen Norjan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan kanssa sekä neuvoston muut komissiolle myöntämät neuvotteluvaltuudet ovat esimerkkejä tapauksista, joissa neuvosto on harkinnut tarkoituksenmukaiseksi, että yhteisö tekee kansainväliset sopimukset kolmansien maiden kanssa. Nämä esimerkit osoittavat myös selvästi, että kansainvälisten sopimusten tekemisen on lentoliikenteen alalla ehdottomasti perustuttava neuvoston perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen. Ellei tällaista päätöstä ole tehty, jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti itsenäinen oikeus tehdä lentoliikenteen alalla sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa edellyttäen, ettei sopimuksella rikota yhteisön oikeutta. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, ettei 84 artiklan 2 kohdalla olisi mitään oikeudellista merkitystä.
- 51 Suomen hallituksen mukaan neuvosto on ainakin kahteen otteeseen — 15.3.1993 hyväksytyissä päätelmissä ja vuoden 1996 yhteisessä kannanotossa — ottanut sen kannan, että jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa tehdä käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisten sitoumusten kaltaisia kansainvälisiä sitoumuksia.
- 52 Suomen hallitus toteaa, että yhteisöjen tuomioistuin ei edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkastellut kysymystä siitä, milloin sopimuksen tekeminen on perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi välttämätöntä, eikä esittänyt tältä osin mitään arviointiperusteita. Suomen hallituksen mukaan edellä mainitussa lausunnossa 1/76 ilmaistusta periaatteesta voidaan johtaa yhteisön yksinomainen toimivalta vain tilanteessa, jossa yhteisön käytössä olevat sisäiset keinot ovat tehottomia. Tilanne on tällainen vain siinä tapauksessa, että käsillä olevan ongelman ratkaisemiseksi on tehtävä kolmansia maita koskeva sopimus.
- 53 Suomen hallituksen mukaan yhteisön perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan nojalla antamien sääntöjen pääasiallisena tavoitteena on yhteisön

sisäisen lentoliikenteen avaaminen kilpailulle. Sisäisen kilpailun vapauttamisesta ei kuitenkaan seuraa, että yhteisön olisi välttämättä siirryttävä kahdenvälisistä lentoliikennesopimuksista yhteisön tasolla tehtäviin sopimuksiin. Sen mukaan yhteisön lainsäädännön kolmansia maita koskevat säännökset ovat vähäisiä, niillä ei ole muita kuin sisämarkkinoiden vapauttamiseen liittyviä tavoitteita eikä niistä seuraa edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitettua yhteisön yksinomaista toimivaltaa.

- 54 Komissio on vedonnut taloudellisiin vaikutuksiin, joiden osalta Suomen hallitus katsoo, ettei niistä voida johtaa yhteisön yksinomaista toimivaltaa. Niistä komission mainitsemista esimerkeistä, joiden mukaan on välttämätöntä, että yhteisö itse tekee sopimukset, Suomen hallitus toteaa, että ne ovat ainoastaan yksittäisiä osoituksia perustamissopimuksen 84 artiklassa 2 kohdassa neuvostolle vahvistetun harkintavallan käytöstä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 55 On todettava, että lentoliikenteen osalta perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa rajoitetaan vain määräämään yhteisön toimintavallasta, joka kuitenkin on riippuvainen neuvoston ennakolta tekemästä päätöksestä.
- 56 Vaikka neuvosto siis voi käyttää tätä määräystä oikeudellisena perustana sille, että yhteisölle tunnustetaan toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus lentoliikenteen alalla tietyssä tapauksessa, ei sitä vastoin voida kuitenkaan katsoa, että määräys yksinään perustaa yhteisön ulkoisen toimivallan lentoliikenteen alalla.

- 57 Yhteisöjen tuomioistuin on tosin jo katsonut, että yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sitoumuksia saattaa paitsi perustua perustamissopimuksella nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa implisiittisesti perustamissopimuksen määräyksistä. Tällainen implisiittinen ulkoinen toimivalta on olemassa paitsi aina silloin, kun yhteisön sisäistä toimivaltaa on jo käytetty yhteisen politiikan mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi, myös silloin, kun yhteisön sisäiset toimenpiteet toteutetaan vasta, kun kansainvälinen sopimus tehdään ja saatetaan voimaan. Toimivalta toimia yhteisöä kolmansiin valtioihin nähden sitovasti voidaan implisiittisesti johtaa niistä perustamissopimuksen määräyksistä, joissa yhteisön sisäinen toimivalta vahvistetaan, siltä osin kuin se, että yhteisö osallistuu kansainvälisen sopimuksen tekemiseen, on välttämätöntä jonkin yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi (ks. em. lausunto 1/76, 3 ja 4 kohta).
- 58 Yhteisöjen tuomioistuin on myöhemmässä oikeuskäytännössään täsmentänyt, että edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetaan tilannetta, jossa sisäistä toimivaltaa voidaan tehokkaasti käyttää ainoastaan yhdessä ulkoisen toimivallan käytön kanssa (em. lausunto 1/94, 89 kohta), jolloin kansainvälisen sopimuksen tekeminen on siis välttämätöntä sellaisten perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi, joita ei voida saavuttaa itsenäisiä sääntöjä antamalla.
- 59 Tilanne ei ole tällainen käsiteltävänä olevassa tapauksessa.
- 60 Mikään perustamissopimuksessa ei estä toimielimiä järjestämästä antamissaan yhteisissä säännöissä yhteisiä toimia sulhteessa Yhdysvaltoihin tai määräämästä jäsenvaltioiden määrätynlaisesta käyttäytymisestä ulkosuhteissa, jotta voitaisiin poistaa syrjintä ja kilpailun vääristyminen, joita voi aiheutua tiettyjen jäsenvaltioiden niin sanottujen open skies -sopimusten yhteydessä Yhdysvaltojen kanssa tekemien sitoumusten soveltamisesta (ks. vastaavasti em. lausunto 1/94,

79 kohta). Ei ole siis osoitettu, että tällaisen syrjinnän tai kilpailun vääristymisen vuoksi perustamissopimuksen tavoitteita lentoliikenteen alalla ei voitaisi saavuttaa itsenäisiä sääntöjä antamalla.

- 61 Neuvosto pystyi lisäksi vuonna 1992 antamaan niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpaketin, jolla komission mukaan toteutettiin palvelujen vapaaseen tarjoamiseen perustuvat lentoliikenteen sisämarkkinat, ilman että tuolloin olisi tämän toteuttamiseksi pidetty tarpeellisenä turvautua siihen, että yhteisö olisi tehnyt Yhdysvaltojen kanssa sopimuksen lentoliikenteen alalla. Päinvastoin asiakirjoista ilmenee, että neuvosto, jolle perustamissopimuksen mukaan kuuluu tarkoituksenmukaisuusharkinta lentoliikenteen alalla toimimisen ja yhteisön toiminnan laajuuden osalta, ei katsonut tarpeelliseksi ryhtyä neuvotteluihin Yhdysvaltojen kanssa yhteisön tasolla (ks. tämän tuomion 18 kohta). Vasta kesäkuussa 1996, eli sisäisen toimivallan käyttämisen jälkeen, neuvosto valtuutti komission neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa lentoliikennettä koskevasta sopimuksesta ja antoi sille tätä varten rajoitetut valtuudet täsmentäen samalla kuitenkin komission kanssa vuonna 1996 antamassaan yhteisessä kannanotossa, että tämän maan kanssa olemassa oleva kahdenvälisten sopimusten järjestelmä pidetään voimassa uuden yhteisöä sitovan sopimuksen tekemiseen saakka (ks. tämän tuomion 19 ja 20 kohta).
- 62 Edellisissä kohdissa esitettyä toteamusta ei aseta kyseenalaiseksi se, että neuvoston lentoliikenteen sisämarkkinoilla antamiin säädöksiin sisältyy tiettyjä kolmansien maiden kansalaisia koskevia säännöksiä (ks. esim. tämän tuomion 12—14 kohta). Toisin kuin komissio väittää, näiden säännösten suhteellisen rajoitettu luonne sulkee pois mahdollisuuden päätellä niiden perusteella, että palvelujen vapaan tarjoamisen toteuttaminen lentoliikenteen alalla jäsenvaltioiden kansalaisten eduksi olisi erottamattomasti sidoksissa kolmansien maiden kansalaisille varattuun kohteluun yhteisössä tai jäsenvaltioiden kansalaisille kolmansissa maissa.
- 63 Tästä seuraa, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole kyse tilanteesta, jossa sisäistä toimivaltaa voitaisiin tehokkaasti käyttää ainoastaan yhdessä ulkoisen toimivallan kanssa.

- 64 Edellä esitetty huomioon ottaen on todettava, että ajankohtana, jolloin Suomen tasavalta sopi vuonna 1995 tehdyistä muutoksista Yhdysvaltojen kanssa, yhteisö ei voinut vedota edellä mainitussa lausunnossa 1/76 tarkoitetun yksinomaisen ulkoisen toimivallan olemassaoloon lentoliikennettä koskevan sopimuksen tekemiseksi Yhdysvaltojen kanssa.
- 65 Näin ollen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskeva väite, joka perustuu siihen, että Suomen tasavalta olisi loukannut tällaista toimivaltaa, ei ole perusteltu.

ERTA-oikeuskäytännössä tarkoitettua yhteisön ulkoisen toimivallan olemassaolo

Asianosaisten lausumat

- 66 Komissio katsoo, että lentoliikenteen vapauttamista koskevalla niin sanotulla kolmannella lainsäädäntöpaketilla yhteisön lainsäätävä loi kattavan kokonaisuuden yhteisiä sääntöjä, joilla on voitu toteuttaa palvelujen tarjoamisen vapautteen perustuvat lentoliikenteen sisämarkkinat. Näissä yhteisissä säännöissä yhteisö on määrittänyt sisämarkkinoiden toiminnan edellytykset erityisesti markkinoille pääsyn osalta säätämällä liikenneoikeuksista jäsenvaltioiden välisille ja sisäisille reiteille. Lisäksi monet näistä toimenpiteistä sisältävät säännöksiä, jotka koskevat kolmansien maiden liikenteenharjoittajia tai niitä maita, joissa ja joista käsin nämä liikenteenharjoittajat toimivat. Tähän sääntökokonaisuuteen kuuluvat vielä asetukset N:o 2299/98 ja N:o 95/93 esimerkkeinä toimenpiteistä, joissa määrätään jäsenvaltioiden käyttäytymisestä suhteessa kolmansiin maihin.

- 67 Komission mukaan tämä kattava yhteisten sääntöjen järjestelmä huomioon ottaen jäsenvaltioilla ei enää ole toimivaltaa — toimivat ne sitten yksin tai yhdessä — tehdä sitoumuksia, joilla vaikutetaan näihin sääntöihin, koska niillä vaihdetaan liikenneoikeuksia ja avataan kolmansien maiden liikenteenharjoittajille pääsy yhteisön sisämarkkinoille. Tällaisista kansainvälisistä sitoumuksista neuvotteleminen ja niiden tekeminen kuuluvat siis yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Tämän väitteensä tueksi komissio vetoaa erityisesti edellä mainittuun ERTA-tapaukseen sekä edellä mainittuihin lausuntoihin 1/94 ja 2/92.
- 68 Komission mukaan tällaiset kansainväliset sitoumukset ovat yhteisön oikeuden vastaisia, jollei yhteisö ole tehnyt niitä, ja ne riistävät yhteisön oikeudelta sen tehokkuuden, koska kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien osallistumisesta yhteisön markkinoille aiheutuu syrjintää, kilpailun vääristymistä ja epätasapainoa markkinoilla. Amerikkalaiset lentoliikenteen harjoittajat voivat sen mukaan näin toimia yhteisössä ilman, että ne olisivat kaikkien yhteisön velvollisuuksien alaisia, liikenne suuntautuu yhteen jäsenvaltioon muiden jäsenvaltioiden vahingoksi ja yhteisten sääntöjen antamisella tavoiteltu tasapaino järkkyy.
- 69 Lausunnon 2/91, joka annettiin 19.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1061, Kok. Ep. XIV, s. I-71), 25 ja 26 kohdasta ilmenee komission mukaan, että jäsenvaltiot eivät voi tehdä kansainvälisiä sitoumuksia edes olemassa olevaa yhteisön lainsäädäntöä noudattaakseen, koska tämä voi tehdä lainsäädännöstä liian jäykän siten, että sen mukauttaminen ja muuttaminen vaikeutuu, mikä ”vaikuttaa” lainsäädäntöön.
- 70 Komissio toteaa toissijaisesti, että vaikka ei olisi annettu kattavaa yhteisten sääntöjen kokonaisuutta, sillä ei olisi merkitystä kanteen ratkaisemisen kannalta, koska yhteisöllä on katsottava olevan toimivalta, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitun lausuntonsa 2/91 25 ja 26 kohdassa, jos kysymyksessä oleva sopimus kuuluu alaan, jota jo suurelta osin kattavat yhteisön säännöt, joita on annettu asteittain; tilanne on tällainen käsiteltävänä olevassa asiassa.

- 71 Vaikka se, että joitakin tiettyjä riidanalaisiin sitoumuksiin liittyviä aloja koskevia yhteisiä sääntöjä ei ole, saisi yhteisöjen tuomioistuimen — vastoin komission kantaa — toteamaan, että yhteisöllä ei ole yksinomaista toimivaltaa näillä tiettyillä aloilla, tämä ei muuta millään tavalla näkemystä Suomen tasavallan menettelystä. Tässä tapauksessa yhteisön yksinomainen toimivalta on yksinkertaisesti osittaista, ja lentoliikennettä koskeva sopimus Yhdysvaltojen kanssa voidaan tehdä ainoastaan niin sanotun jaetun toimivallan sopimuksena, jolloin yhteisö ja Suomen tasavalta yhdessä ovat toinen sopimuspuoli.
- 72 Suomen hallitus katsoo, että perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan johdosta tästä edellä mainitusta ERTA-tapauksesta johdetut periaatteet eivät ole sovellettavissa nyt esillä olevassa asiassa.
- 73 Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että ERTA-tapauksesta johdettuja periaatteita sovelletaan käsiteltävänä olevassa asiassa, Suomen hallitus — tarkasteltuaan yksityiskohtaisesti riidanalaisten sitoumusten vaikutusta pääsyyn yhteisön sisäisille lentoliikenteen reiteille, hinnoittelua koskevia määräyksiä, tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä ja lähtö- ja saapumisaikojen jakamista — toteaa, että nämä sitoumukset eivät vaikuta yhteisön sisäisiin sääntöihin edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitettulla tavalla eivätkä muuta niiden soveltamisalaa.
- 74 Suomen hallitus toteaa lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa lausunnossaan 1/94 torjunut palvelujen osalta yhteisön yksinomaisen toimivallan. Suomen hallituksen mukaan sama toteamus koskee lentoliikennettä. Se korostaa tältä osin, että riidanalaiset sitoumukset eivät sinänsä oikeuta Yhdysvaltojen nimeämiä lentoliikenteen harjoittajia liikennöimään yhteisön sisäisillä reiteillä. Jotta tällaista reittiä varten voitaisiin saada kyseessä olevan toisen jäsenvaltion lupa, Yhdysvaltojen olisi tehtävä lentoliikennettä koskeva sopimus myös tämän valtion kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 75 On muistettava, kuten tämän tuomion 55 ja 56 kohdassa on jo todettu, että vaikka perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdassa ei perustetakaan yhteisön ulkoista toimivaltaa lentoliikenteen alalla, siinä kuitenkin määrätään yhteisön vallasta toimia tällä alalla, vaikkakin tämä valta on riippuvainen neuvoston etukäteen tekemästä päätöksestä.
- 76 Lisäksi neuvosto otti tämän määräyksen oikeudelliseksi perustaksi antaessaan niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpakettin lentoliikenteen alalla.
- 77 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut edellä mainitun ERTA-tapauksen 16—18 ja 22 kohdassa, että yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia saattaa paitsi perustua perustamissopimuksella nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa perustamissopimuksen määräyksistä ja yhteisön toimielinten näiden määräysten nojalla toteuttamista toimista; että erityisesti aina silloin, kun yhteisö antaa perustamissopimuksessa määrätyn yhteisen politiikan toteuttamiseksi säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, olivatpa ne missä muodossa tahansa, jäsenvaltioilla ei ole enää yksin tai edes yhdessä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin vaikuttavista tai niiden ulottuvuutta muuttavista velvoitteista ja että sitä mukaa kuin näitä yhteisiä sääntöjä otetaan käyttöön, yhteisö yksin voi koko yhteisön oikeuden soveltamisalaan ulottuvuin vaikutuksin ottaa vastuulleen ja panna täytäntöön kolmansien valtioiden kanssa sovitut sitoumukset.
- 78 Kun otetaan huomioon, että tällainen päättely tarkoittaa, että sisäisten säädösten antamisen jälkeen yhteisöllä on yksinomainen ulkoinen toimivalta, on tutkittava, sovelletaanko tätä päättelyä myös, kun kysymys on perustamissopimuksen

84 artiklan 2 kohdan kaltaisesta määräyksestä, jolla annetaan neuvostolle valta päättää, "annetaanko lentoliikennettä koskevia aiheellisia määräyksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan", mukaan lukien siis lentoliikenteen ulkoinen ulottuvuus.

- 79 Tältä osin on huomattava, että jos jäsenvaltioilla olisi vapaus tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka vaikuttavat perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan perusteella annettuihin yhteisiin sääntöihin, tämä vaarantaisi näillä säännöillä tavoitellun päämäärän toteutumisen ja estäisi näin ollen yhteisöä täyttämästä yleisen edun puolustamista koskevaa tehtävänsä.
- 80 Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tekemät toteamukset pätevät myös silloin, kun neuvosto on antanut yhteisiä sääntöjä perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan perusteella, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa.
- 81 On vielä tutkittava, millä edellytyksillä kysymyksessä olevat kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä ja siis millä edellytyksillä yhteisö saavuttaa ulkoisen toimivallan sen vuoksi, että se on käyttänyt sisäistä toimivaltaansa.
- 82 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tilanne on tällainen silloin, kun kansainväliset sitoumukset kuuluvat yhteisten sääntöjen soveltamisalaan (em. ERTA-tapaus, 30 kohta) tai joka tapauksessa alaan, jota tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat (em. lausunto 2/91, 25 kohta). Tämän viimeksi mainitun tilanteen varalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiot eivät voi tehdä kansainvälisiä sitoumuksia yhteisön toimielinjärjestelmän ulkopuolella, ja näin on, vaikka ei olisi olemassa mitään ristiriitaa näiden sitoumusten ja yhteisten sääntöjen välillä (em. lausunto 2/91, 25 ja 26 kohta).

- 83 Niinpä jos yhteisö on sisällyttänyt sisäisiin lainsäädäntötoimiinsa kolmansien maiden kansalaisten kohtelua koskevia lausekkeitä tai on antanut toimielimilleen nimenomaisesti valtuudet neuvotella kolmansien maiden kanssa, sillä on yksinomainen ulkoinen toimivalta näiden toimien kattamalla alalla (em. lausunto 1/94, 95 kohta ja em. lausunto 2/92, 33 kohta).
- 84 Tämä pätee myös sellaisen nimenomaisen lausekkeen puuttuessa, jolla toimielimet valtuutetaan neuvottelemaan kolmansien maiden kanssa, silloin, kun yhteisö on toteuttanut kattavan yhdenmukaistamisen tietyllä alalla, sillä se, että jäsenvaltioilla säilyisi oikeus neuvotella kolmansien maiden kanssa, voisi vaikuttaa näin annettuihin yhteisiin sääntöihin edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitetulla tavalla (ks. em. lausunto 1/94, 96 kohta ja em. lausunto 2/92, 33 kohta).
- 85 Sitä vastoin edellä mainitun lausunnon 1/94 78 ja 79 kohdassa esitetystä päätetystä seuraa, että jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa tekemistä kahdenvälisistä niin sanotuista open skies -sopimuksista mahdollisesti aiheutuva palvelukaupan vääristyminen sisämarkkinoilla ei itsessään vaikuta tällä alalla annettuihin yhteisiin sääntöihin eikä siis voi perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa.
- 86 Mikään perustamissopimuksessa ei estä toimielimiä antamissaan yhteisissä säännöissä järjestämästä yhteisiä toimia suhteessa kolmansiin maihin tai määramästä jäsenvaltioiden määrätynlaisesta käyttäytymisestä ulkosuhteissa (em. lausunto 1/94, 79 kohta).
- 87 Juuri näiden seikkojen valossa on arvioitava, voivatko Suomen tasavallan tekemät kansainväliset sitoumukset vaikuttaa niihin yhteisiin sääntöihin, joihin komissio vetoaa tämän kanteen yhteydessä.

- 88 Tältä osin on todettava, että riidanalaiset sitoumukset sisältävät viidennen vapauden oikeuksien vaihdon, jonka nojalla Yhdysvaltojen nimeämällä lentoyhtiöllä on oikeus kuljettaa matkustajia Suomen tasavallan ja jonkin toisen Euroopan unionin valtion välillä silloin, kun lennon lähtöpaikka tai määränpää on Yhdysvalloissa. Se seikka, että Yhdysvaltojen pitäisi tehdä lentoliikennettä koskeva sopimus toisen kysymyksessä olevan jäsenvaltion kanssa, jotta tällainen yhteisön sisäinen reitti voitaisiin toteuttaa, ei estä yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemasta kysymystä siitä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, josta Suomen tasavaltaa arvostellaan. Itse asiassa viimeksi mainittu on juuri tältä osin Yhdysvaltojen kanssa tekemällään sitoumuksella tunnustanut Yhdysvaltojen nimeämille lentoyhtiöille oikeuden päästä tällaiselle reitille.
- 89 Komissio katsoo ensiksi, että tämä sitoumus, erityisesti kun sitä tarkastellaan jäsenvaltioiden Yhdysvaltojen kanssa tekemien tämäntyyppisten kahdenvälisten sitoumusten samanaikaisen yhteisvaikutuksen kautta, vaikuttaa asetuksiin N:o 2407/92 ja N:o 2408/92, koska sillä sallitaan amerikkalaisten lentoliikenteen harjoittajien käyttää yhteisön sisäisiä reittejä ilman, että ne täyttävät asetuksessa N:o 2407/92 säädettyjä edellytyksiä.
- 90 Tämä väite on hylättävä.
- 91 Kuten asetuksen N:o 2408/92 nimestä ja 3 artiklan 1 kohdasta seuraa, asetus koskee yksinomaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsyä yhteisön sisäisille reiteille, ja yhteisön lentoliikenteen harjoittaja on tämän asetuksen 2 artiklan b kohdan mukaan lentoliikenteen harjoittaja, jolla on voimassa oleva toimilupa, jonka jäsenvaltio on antanut asetuksen N:o 2407/92 mukaisesti. Kuten viimeksi mainitun asetuksen 1 artiklan 1 kohdasta ja 4 artiklasta ilmenee, asetuksessa määritellään yhteisöön sijoittautuneille lentoliikenteen harjoittajille jäsenvaltioissa myönnettävien liikennelupien myöntämiseen liittyvät vaatimukset, ja

näiden lentoliikenteen harjoittajien on oltava joko suoraan tai osake-enemmistön kautta jäsenvaltioiden ja/tai jäsenvaltioiden kansalaisten omistuksessa ja tosiasiassisesti tällaisten valtioiden tai niiden kansalaisten määräysvallassa, sanotun rajoittamatta niiden sopimusten ja yleissopimusten soveltamista, joiden sopijapuolena yhteisö on; asetuksessa määritellään myös näiden lupien voimassapitämiseen liittyvät vaatimukset.

- 92 Tästä seuraa, että asetuksessa N:o 2408/92 ei säännellä liikenneoikeuksien myöntämistä yhteisön sisäisille reiteille yhteisön ulkopuolisille liikenteenharjoittajille. Asetuksella N:o 2407/92 ei myöskään säännellä yhteisön sisällä toimiville yhteisön ulkopuolisille lentoliikenteen harjoittajille annettavia liikennelupia.
- 93 Koska riidanalaiset kansainväliset sitoumukset eivät kuulu asetuksilla N:o 2407/92 ja N:o 2408/92 jo katettuun alaan, niiden ei voida katsoa vaikuttavan näihin asetuksiin komission esittämällä perusteella.
- 94 Lisäksi itsessään se seikka, että näillä kahdella asetuksella ei säännellä sellaisten kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien tilannetta, jotka toimivat yhteisön sisällä, osoittaa, että toisin kuin komissio väittää, niin sanottu kolmas lainsäädäntöpaketti ei ole luonteeltaan kattava.
- 95 Komissio väittää seuraavaksi, että riidanalaisista kansainvälisistä sitoumuksista aiheutuvat syrjintä ja kilpailun vääristyminen, kun tarkastellaan niiden yhteisvaikutusta muiden jäsenvaltioiden tekemien vastaavien kansainvälisten sitoumusten kanssa, vaikuttavat lentoliikenteen sisämarkkinoiden normaaliin toimintaan.

- 96 Kuten tämän tuomion 85 kohdassa on todettu, tämäntyyppinen tilanne ei kuitenkaan vaikuta annettuihin yhteisiin sääntöihin eikä siis voi perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa.
- 97 Komissio väittää lopuksi, että yhteisön lainsäädäntö, johon se vetoaa, sisältää useita säännöksiä, jotka koskevat kolmansia maita ja kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia. Niitä on muun muassa asetuksissa N:o 2409/92, N:o 2299/89 ja N:o 95/93.
- 98 Tältä osin on ensiksi todettava, että asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan tätä asetusta ei sovelleta muiden kuin yhteisön lentoliikenteen harjoittajien veloittamiin kuljetusmaksuihin, tämän ”kuitenkaan rajoittamatta [saman artiklan] 3 kohdan soveltamista”. Asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdan mukaan ainoastaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus ottaa käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitetuja hintoja alempia hintoja.
- 99 Näistä säännöksistä yhdessä seuraa, että asetus N:o 2409/92 välillisesti mutta yksiselitteisesti kieltää niitä kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia, jotka toimivat yhteisössä, ottamasta käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitetuja hintoja alempia hintoja. Näin menetellessään yhteisön lainsäätäjä on rajoittanut näiden liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapautta silloin, kun ne käyttävät yhteisön sisäisiä reittejä käytettävissään olevien viidennen vapauden oikeuksien perusteella. Yhteisö on siis asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdan kattamilta osin saavuttanut yksinomaisen toimivallan tehdä kolmansien maiden kanssa sitoumuksia, jotka liittyvät tähän yhteisön ulkopuolisten liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapauden rajoitukseen.

- 100 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 2409/92 voimaantulon jälkeen Suomen tasavalta ei ole enää yksin voinut tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat kolmansien maiden liikenteenharjoittajien yhteisön sisäisillä reiteillä veloittamia hintoja.
- 101 Asiakirjoista ilmenee, että Suomen tasavalta on tehnyt tämän tyyppisen sitoumuksen niissä muutoksissa, jotka vuonna 1995 tehtiin vuoden 1980 pöytäkirjan 6 artiklaan, joka kirjoitettiin uudelleen. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on siis loukannut asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdasta johtuvaa yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.
- 102 Tätä toteamusta ei horjuta se, että mainitussa 6 artiklassa asetetaan niiden lentoliikennekuljetusten osalta, joihin sovelletaan asetusta N:o 2409/92, velvollisuus noudattaa tätä asetusta. Niin kannatettava kuin tämä Suomen tasavallan asetuksen N:o 2409/92 soveltamisen säilyttämiseen tähtäävä aloite olikin, tämän jäsenvaltion jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen johtuu siitä, että sillä ei ollut oikeutta yksin tehdä tällaista sitoumusta, vaikka sitoumuksen sisältö ei olekaan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.
- 103 Toiseksi asetuksen N:o 2299/89 1 ja 7 artiklasta seuraa, että jollei vastavuoroisuudesta muuta johdu, tätä asetusta sovelletaan myös kolmansien maiden kansalaisiin, kun ne tarjoavat käytettäväksi tai käyttävät TPJ:iä yhteisön alueella.
- 104 Tämän asetuksen vaikutuksesta yhteisö on siis saavuttanut yksinomaisen toimivallan sopia kolmansien maiden kanssa sen alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin liittyvistä velvoitteista.

- 105 On kiistatonta, että vuonna 1995 vuoden 1980 pöytäkirjaan tehdyillä muutoksilla tähän pöytäkirjaan lisättiin liite II, joka koski TPJ:iin liittyviä periaatteita, mukaan lukien Suomen tasavallan alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin sovellettavat periaatteet. Näin menetellessään tämä jäsenvaltio on loukannut asetuksesta N:o 2299/89 aiheutuvaa yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.
- 106 Vuonna 1995 tehtyihin muutoksiin johtaneiden neuvottelujen kuluessa laaditussa neuvottelumuistiiossa todetaan Suomen tasavallan osalta, että vuoden 1980 pöytäkirjan liitettä II ei voida soveltaa, ellei se ole yhdenmukainen Euroopan unionin tältä osin laatimien käyttäytymissääntöjen kanssa, mutta tämä seikka ei aseta kyseenalaiseksi edellisessä kohdassa tehtyä toteamusta. Suomen tasavallan jäsenyysveloitteiden laiminlyönti seuraa itse siitä seikasta, että se teki edellisessä kohdassa mainitut kansainväliset sitoumukset TPJ:ien alalla.
- 107 Kolmanneksi, kuten tämän tuomion 14 kohdassa on korostettu, lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta yhteisön lentoasemilla annettua asetusta N:o 95/93 sovelletaan, jollei vastavuoroisuudesta muuta johdu, kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajiin, joten yhteisöllä on tämän asetuksen voimaantulosta lähtien yksinomainen toimivalta tehdä kolmansien maiden kanssa tätä alaa koskevia sopimuksia.
- 108 Kuten julkisasiamies on oikein todennut ratkaisuehdotuksensa 107 kohdassa, komissio ei kuitenkaan ole pystynyt osoittamaan, että vuoden 1980 pöytäkirjaan sisältyvää reilua kilpailua koskevaa 5 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1995, sovelletaan yhtä lailla lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen, kuten komissio väittää.
- 109 Kuten komissio on todennut kannekirjelmässään, mainittu 5 artikla sisältää yleismääräyksen, joka takaa sopimuspuolten lentoliikenteen harjoittajille samat

kilpailumahdollisuudet. Sellaisen relevantin selvityksen puuttuessa, josta selkeästi ilmeni sopimuspuolten tahto, tällaisen lausekkeen yleisestä muotoilusta ei ole mahdollista johtaa Suomen tasavallan hyväksymää sitoumusta lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen. Komissio on väitteensä tueksi vedonnut vain Yhdysvaltojen hallintoviranomaisten raporttiin, jonka mukaan tämäntyyppiset lausekkeet tavallisesti kattavat myös lähtö- ja saapumisaikojen jakamisen.

- 110 Tästä seuraa, että tähän perustuva jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskeva väite Suomen tasavaltaa vastaan ei ole perusteltu.
- 111 Perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan helpottamaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidättymään kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista.
- 112 Ulkosuhteiden alalla yhteisöjen tuomioistuimien on katsonut, että yhteisön päämäärä ja perustamissopimuksen tavoitteet vaarantuisivat, jos jäsenvaltiot voisivat tehdä sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, joihin sisältyvät oikeussäännöt voisivat vaikuttaa yhteisön antamiin oikeussääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta (ks. em. lausunto 2/91, 11 kohta, ks. vastaavasti myös em. ERTA-tapaus, 21 ja 22 kohta).
- 113 Edellä esitetyistä seikoista johtuu, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat Yhdysvaltojen nimeämien lentoliikenteen harjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä sekä Suomen alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä.

Perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomisesta johtuva jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättäminen

Asianosaisten lausumat

- 114 Komissio katsoo, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke on perustamissopimuksen 52 artiklan vastainen, koska Suomen tasavalta ei myönnä muiden jäsenvaltioiden kansalaisille eikä erityisesti muissa jäsenvaltioissa rekisteröidyille ja Suomen tasavaltaan sijoittautuneille yhtiöille ja yrityksille Suomen kansalaisille varattua kohtelua.
- 115 Komissio katsoo, että Suomen tasavalta on antanut tässä lausekkeessa Yhdysvalloille oikeuden kieltää liikenneoikeuksien nauttimisen muiden jäsenvaltioiden kansalaisten omistamilta lentoliikenteen harjoittajilta, jotka harjoittavat toimintaansa Suomen tasavallassa.
- 116 Suomen hallitus katsoo, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke koskee jäsenvaltion kansalaisen omistaman yrityksen kohtelua yhteisön ulkopuolella, kun perustamissopimuksen 52 artikla puolestaan koskee jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Suomen hallitus lisää, että omassa toimilupakäytännössään se noudattaa asetuksen N:o 2407/92 säännöksiä ja perustamissopimuksen 52 artiklaa. Mainitussa lausekkeessa ei siis aseteta estettä sille, että Suomi nimeäisi jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisten omistuksessa olevan yhtiön Yhdysvaltojen kanssa tekemässään lentoliikennesopimuksessa tarkoitetuksi lentoyhtiöksi.

- 117 Suomen hallituksen mukaan komissio ei argumentoinnissaan lainkaan ota huomioon kansainväliseen lentoliikenteeseen liittyvää vakiintunutta käytäntöä. Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyissä sitoumuksissa ei sen mukaan ole kysymys siitä, että kumpikaan valtio luovuttaisi toiselle suvereenia oikeuksia koskien tämän toisen oikeutta valvoa alueellaan tapahtuvaa lentoliikennettä. Suomen hallitus katsoo, että ellei näitä sitoumuksia olisi olemassa, ei kummallakaan valtiolla olisi velvollisuutta sallia toistensa alueelle sijoittautuneiden lentoyhtiöiden liikennöintiä alueellaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 118 Siltä osin kuin kysymys on perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisesta käsiteltävänä olevassa tapauksessa, on huomattava, että tätä määräystä, jonka rikkomisesta Suomen tasavaltaa arvostellaan, sovelletaan lentoliikenteen alalla.
- 119 Vaikka EY:n perustamissopimuksen 61 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 51 artikla) suljetaankin pois se, että perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä sovellettaisiin liikennepalveluihin, joihin sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä, mikään perustamissopimuksen määräys ei sulje pois sitä, että liikenteeseen sovelletaan tämän sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä.
- 120 Perustamissopimuksen 52 artiklaa sovelletaan erityisesti johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka tarjoavat lentoliikennepalveluja jäsenvaltion ja jonkin kolmannen valtion välillä. Tämä määräys koskee kaikkia johonkin jäsenvaltioon perustamissopimuksen 52 artiklassa tarkoitettulla tavalla sijoittautuneita yhtiöitä, vaikka niiden toimialana tässä jäsenvaltiossa olisikin kolmansiin maihin suuntautuvat palvelut.

- 121 Siltä osin kuin kysymys on siitä, onko Suomen tasavalta rikkonut perustamis-sopimuksen 52 artiklaa, on muistettava, että tämän artiklan sanamuodon mukaan sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti EY:n perustamissopimuksen 58 artiklan toisessa kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 48 artiklan toinen kohta) tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisen kohteena olevan valtion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.
- 122 Perustamissopimuksen 52 ja 58 artiklassa taataan siis sijoittautumisvapautta käyttäneille yhteisön kansalaisille ja heihin rinnastettaville yhtiöille oikeus kansalliseen kohteluun siinä jäsenvaltiossa, johon he sijoittautuvat (ks. asia C-307/97, Saint-Gobain ZN, tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6161, 35 kohta), ja näin on sekä siltä osin kuin kysymys on ammatin harjoittamisen aloittamisesta ensimmäisen sijoittautumisen tapahtuessa että siltä osin kuin on kysymys tämän toiminnan harjoittamisesta sellaisen henkilön toimesta, joka on sijoittautunut vastaanottavaan jäsenvaltioon.
- 123 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kansallisen kohtelun periaate velvoittaa kolmannen maan kanssa kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn kansainvälisen kahdenvälisen sopimuksen osapuolena olevaa jäsenvaltiota myöntämään sellaisten yhtiöiden kiinteille toimipaikoille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, tässä sopimuksessa määrätyt edut samoilla edellytyksillä kuin ne myönnetään yhtiöille, joiden kotipaikka on sopimuksen osapuolena olevassa jäsenvaltiossa (ks. em. asia Saint-Gobain ZN, tuomion 59 kohta ja asia C-55/00, Gottardo, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-413, 32 kohta).
- 124 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevan lausekkeen perusteella erityisesti Yhdysvallat voi kieltää tai peruuttaa liikenneoikeuksien nauttimisen sellaiselta lentoyhtiöltä, joka on Suomen tasavallan nimeämä mutta joka ei ole tämän jäsenvaltion tai sen kansalaisten olennaisesti omistama ja tehokkaasti valvoma.

- 125 Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö tämä lauseke voisi vaikuttaa niihin Suomen tasavaltaan sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka ovat joko jonkin muun jäsenvaltion kuin Suomen tasavallan tai tällaisen jäsenvaltion kansalaisten olennaisesti omistamia ja tehokkaasti valvomia (jäljempänä yhteisön lentoyhtiöt).
- 126 Tämän lausekkeen muotoilusta sitä vastoin seuraa, että Yhdysvalloilla on lähtökohtaisesti velvollisuus myöntää liikenneoikeudet lentoyhtiöille, jotka ovat olennaisesti Suomen tasavallan tai sen kansalaisten omistamia ja tehokkaasti valvomia (jäljempänä suomalaiset lentoyhtiöt).
- 127 Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön lentoyhtiöt voidaan aina jättää osattomiksi Suomen tasavallan ja Yhdysvaltojen tekemien lentoliikennettä koskevien sitoumusten eduista, kun tämän edun sitä vastoin saavat suomalaiset lentoyhtiöt. Yhteisön lentoyhtiöt kärsivät tämän vuoksi syrjinnästä, joka estää niitä saamasta kansallista kohtelua siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet, eli Suomen tasavallassa.
- 128 On syytä lisätä, että tämän syrjinnän välittömänä syynä ei ole Yhdysvaltojen mahdollinen menettely vaan lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke, jossa nimenomaan tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus menetellä tällä tavoin.
- 129 Tästä seuraa, että lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskeva lauseke on perustamissopimuksen 52 artiklan vastainen.

130 Tämän toteamuksen valossa merkitystä ei ole sillä, että tämäntyyppiset lausekkeet saattavat olla tavallisia lentoliikennettä koskevissa kahdenvälisisissä sopimuksissa ja että tällaisen lausekkeen puuttuessa kummallakaan sopimuspuolella ei ehkä ole velvollisuutta sallia toisen sopimuspuolen alueelle sijoittautuneen lentoyhtiön harjoittaa lentoliikennettä alueellaan. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, josta Suomen tasavaltaa arvostellaan, johtuu käsiteltävänä olevassa asiassa siitä, että Suomen tasavalta on joka tapauksessa pitänyt voimassa vuoden 1949 sopimuksen ja vuoden 1980 pöytäkirjan vuonna 1995 tapahtuneessa uudelleen neuvottelussa lausekkeen, jossa jätetään huomiotta perustamissopimuksen 52 artiklasta yhteisön lentoyhtiöille johtuvat oikeudet.

131 Näin ollen perustamissopimuksen 52 artiklaan perustuva Suomen tasavaltaan kohdistuva arvostelu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä on perusteltu.

132 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on todettava, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 ja 52 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt tai pitänyt voimassa vuoden 1949 sopimuksen ja vuoden 1980 pöytäkirjan uudelleen neuvottelemisesta huolimatta Yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

— jotka koskevat Yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä

— jotka koskevat Suomen alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä ja

- joissa tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus kieltää tai peruuttaa liikenne-oikeuksien nauttiminen tapauksissa, joissa Suomen tasavallan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Suomen tasavallan tai Suomen kansalaisten omistuksessa.

Oikeudenkäyntikulut

- ¹³³ Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Suomen tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on pääosin hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- ¹³⁴ Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti Alankomaiden kuningaskunnan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Suomen tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) eikä lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 ja tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24 päivänä heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89, sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3089/93, mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt tai pitänyt voimassa Suomen tasavallan ja Amerikan yhdysvaltojen välisten 29.3.1949 tehdyn lentoliikennesopimuksen ja 12.5.1980 tehdyn pöytäkirjan uudelleen neuvottelemisesta huolimatta Amerikan yhdysvaltojen kanssa kansainvälisiä sitoumuksia

— jotka koskevat Amerikan yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä

— jotka koskevat Suomen alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä

— joissa tunnustetaan Amerikan yhdysvalloille oikeus kieltää tai peruuttaa liikenneoikeuksien nauttiminen tapauksissa, joissa Suomen tasavallan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Suomen tasavallan tai Suomen kansalaisten omistuksessa.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Suomen tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Alankomaiden kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Edward

La Pergola

Jann

Skouris

Macken

Colneric

von Bahr

Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä marraskuuta 2002.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja

presidentti