

DOMSTOLENS DOM
den 12 maj 1998 *

I mål C-170/96,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Pieter van Nuffel, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrätt av avdelningschefen Johann Schoo, rättstjänsten, och förste handläggaren José-Luis Rufas Quintana, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxemburg,

intervenient,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av direktören Julian Schutte, rättstjänsten, och Michael Bishop, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av juridiske rådgivaren Peter Biering, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Danmarks ambassad, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, därefter av Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur, samma avdelning, och Claude Chavance, secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av den gemensamma åtgärden av den 4 mars 1996, beslutad av rådet med stöd av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen, om ett system för flygplatstransitering (96/197/RIF) (EGT L 63, s. 8),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet och R. Schintgen samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (referent), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón och K. M. Ioannou,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet
den 9 december 1997,

och efter att den 5 februari 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 15 maj 1996, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av den gemensamma åtgärden av den 4 mars 1996, beslutad av rådet med stöd av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen, om ett system för flygplatstransitering (96/197/RIF) (EGT L 63, s. 8, nedan kallad rättsakten).
- 2 Det framgår av andra övervägandet i ingressen till denna rättsakt att den syftar till att harmonisera medlemsstaternas politik på området för krav på innehav av visering för flygplatstransitering. Eftersom flyget, särskilt när det gäller ansökningar om inresa eller faktisk inresa vid flygplatstransitering, utgör en betydande möjlighet till intrång, särskilt för illegal bosättning inom medlemsstaternas territorium, bör kontrollen av detta förbättras.

3 I artikel 1 i rättsakten definieras visering för flygplatstransitering som "ett tillstånd som skall innehas av medborgare i vissa tredje länder, med avvikelse från principen om fri transitering enligt bilaga IX till Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart (undertecknad den 7 december 1944, *Förenta nationernas traktatsamling*, volym 15, nr 102), vid transitering via medlemsstaternas internationella flygplatsområden".

4 I artikel 2.1 i rättsakten föreskrivs att "[v]isering för flygplatstransitering skall utfärdas av medlemsstaternas konsulära myndigheter". I artikel 2.2 andra stycket i rättsakten fastslås de grundläggande villkoren för utfärdande av visering för flygplatstransitering. Det gäller i synnerhet att "försäkra sig om att ansökningen om visering för flygplatstransitering är berättigad, på grundval av de handlingar som den sökande lämnat in och att dessa handlingar i möjligaste mån garanterar inresa i det slutliga bestämmelslandet, särskilt genom företeende av visering när sådan krävs".

5 I artikel 3 i rättsakten föreskrivs följande: "Varje medlemsstat skall kräva en visering för flygplatstransitering av medborgare i de tredje länder som finns uppräknade i den gemensamma förteckning som bifogas, om de inte redan innehar en inresevisering eller en transitvisering för denna medlemsstat när de passerar via de internationella flygplatsområdena på dess territorium."

6 I artikel 4 i rättsakten föreskrivs att medlemsstaterna får föreskriva undantag från skyldigheten att inneha visering för flygplatstransitering. De som omfattas av detta undantag är inte endast "besättningsmedlemmar på luftfartyg och fartyg" och "innehavare av diplomatpass: officiella eller tjänstepass", utan även "innehavare av uppehållstillstånd eller motsvarande handlingar som utfärdats av en medlemsstat" och "innehavare av visering som utfärdats av en medlemsstat eller av en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet".

- 7 I artikel 5 i rättsakten föreskrivs följande: "Varje medlemsstat skall själv bestämma om det finns anledning att kräva visering för flygplatstransitering när det gäller medborgare i stater som inte finns nämnda i den gemensamma förteckning som bifogas." I artikel 6 föreskrivs vidare: "Varje medlemsstat skall själv bestämma vilket system för flygplatstransitering som skall tillämpas på statslösa och personer med flyktingstatus."
- 8 I artikel 7 föreskrivs slutligen tidsfristen för underrättelse om de åtgärder som har vidtagits efter den gemensamma åtgärdens ikraftträdande. I artikel 10 anges den dag då rättsakten träder i kraft samt den ytterligare frist som beviljas medlemsstater som ännu inte har visering för flygplatstransitering.
- 9 Genom sin talan avser kommissionen att få fastställt att rådet har överträtt artikel 100c i EG-fördraget genom att anta rättsakten på grundval av artikel K 3.2 b i Fördraget om Europeiska unionen.
- 10 I artikel 100c.1 och 100c.3 i Fördraget om Europeiska unionen föreskrivs följande:

"1. Rådet skall enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet fastställa de tredje länder vars medborgare måste ha visum vid passage av medlemsstaternas yttre gränser.

...

3. Från och med den 1 januari 1996 skall rådet fatta de beslut som avses i punkt 1 med kvalificerad majoritet. Före den tidpunkten skall rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet besluta om åtgärder som syftar till en enhetlig utformning av visumhandlingar."

- 11 Genom beslut av domstolens ordförande den 13 november 1996 har parlamentet tillåtits att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av domstolens ordförande den 19, den 20 respektive den 27 november 1996 har Konungariket Danmark, Republiken Frankrike och Förenade kungariket tillåtits att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Domstolens behörighet

- 12 Förenade kungariket har gjort gällande att domstolen, enligt artikel L i Fördraget om Europeiska unionen, inte är behörig att pröva kommissionens talan, eftersom den med stöd av artikel K 3.2 i Fördraget om Europeiska unionen antagna rättsakten inte ingår bland de rättsakter som domstolen kan ogiltigförklara enligt artikel 173 i fördraget.
- 13 I det avseendet skall det först framhävas att syftet med kommissionens talan är att få fastställt att den rättsakt som rådet antagit faller inom tillämpningsområdet för artikel 100c i fördraget på grund av sitt syfte och att den därför borde ha antagits med stöd av denna bestämmelse.
- 14 Det skall vidare påpekas att det framgår av artikel M i Fördraget om Europeiska unionen att en sådan bestämmelse som artikel K 3.2, vilken föreskriver att rådet får besluta om gemensamma åtgärder på de områden som avses i artikel K 1 i Fördraget om Europeiska unionen, inte inverkar på bestämmelserna i EG-fördraget.
- 15 Enligt artikel L i Fördraget om Europeiska unionen skall föreskrifterna om domstolens kompetens och om utövandet av denna kompetens tillämpas på artikel M i Fördraget om Europeiska unionen.

- 16 Det ankommer således på domstolen att övervaka att de rättsakter som rådet påstår omfattas av artikel K 3.2 i Fördraget om Europeiska unionen inte inkräktar på den kompetens som bestämmelserna i EG-fördraget ger gemenskapen.
- 17 Av detta framgår att domstolen är behörig att pröva innehållet i rättsakten mot bakgrund av artikel 100c i EG-fördraget för att kontrollera att rättsakten inte inverkar på gemenskapens kompetens enligt denna bestämmelse och att ogiltigförklara den om det skulle framkomma att den borde ha antagits med stöd av artikel 100c i fördraget.
- 18 Domstolen är således behörig att pröva kommissionens talan.

Prövning i sak

- 19 Enligt kommissionens uppfattning, vartill parlamentet har anslutit sig, avser orden ”passage av medlemsstaters yttre gränser” i artikel 100c i fördraget fysisk inresa på medlemsstaternas territorium av medborgare från tredje land. I det avseendet har kommissionen gjort gällande att transitering via en medlemsstats internationella flygplatsområden skall anses utgöra inresa till denna medlemsstats territorium, med hänsyn till att de resenärer som befinner sig inom det internationella området med nödvändighet har passerat den berörda medlemsstatens yttre gräns. Enligt kommissionen följer av detta att i fall av transitering via ett internationellt flygplatsområde skall kriteriet passage av en yttre gräns i artikel 100c anses uppfyllt, så att gemenskapen enligt denna bestämmelse är behörig att fastställa regler om ett system för flygplatstransitering.

- 20 Rådet samt den franska, den danska och den brittiska regeringen anser däremot att artikel 100c avser passage av en gränskontrollstation. Eftersom visering för flygplatstransitering inte tillåter innehavaren att passera transitstatens gränser för inresa till och rörlighet inom denna medlemsstats territorium, vilket framgår av rättsakten, följer det att behörigheten att fastställa regler om flygplatstransitering inte omfattas av artikel 100c.
- 21 För att avgöra den räckvidd satsen "vid passage av medlemsstaters yttre gränser" i artikel 100c.1 i fördraget har, skall satsen tolkas mot bakgrund av artikel 3 d i EG-fördraget. I den sistnämnda artikeln nämns, som en del av gemenskapens verksamhet för att uppnå de mål som anges i artikel 2, sådan verksamhet som innefattar "åtgärder som avser personers inresa till och rörlighet inom den inre marknaden enligt artikel 100c".
- 22 Det framgår av denna bestämmelse att artikel 100c i fördraget endast gäller åtgärder i fråga om passage av medlemsstaters yttre gränser av medborgare i tredje land, i den utsträckning som de avser dessa medborgares viseringspliktiga inresa till och rörlighet inom den inre marknaden.
- 23 En nödvändig förutsättning för att en medborgare i tredje land skall kunna resa in till och röra sig inom den inre marknaden är emellertid, förutom att han befinner sig inom en medlemsstats territorium, även att han i vederbörlig ordning har fått tillstånd att röra sig inom detta territorium. Vad beträffar inresa till en medlemsstats territorium via en flygplats innebär detta tillstånd att röra sig att den berörde har tillstånd att passera gränskontrollstationen på denna medlemsstats internationella flygplatsområde.
- 24 Av detta följer att artikel 100c.1 i fördraget endast gäller visum som tillåter innehavaren att passera en medlemsstats yttre gränser via sådana gränsstationer för att vistas eller resa inom den inre marknaden under den period och de villkor som föreskrivs i hans visum.

- 25 Denna tolkning motsägs inte av att ett visum i den mening som avses i artikel 100c i fördraget, på gemenskapsrättens nuvarande stadium, inte ger innehavaren rätt att röra sig fritt inom hela den inre marknaden och att den medlemsstat som utfärdar det till och med tillåts att begränsa denna rätt till rörlighet inom sitt eget territorium eller inom denna medlemsstats och andra medlemsstaters hela territorium, med stöd av avtal som ingåtts mellan dem.
- 26 Av detta följer att begreppet "passage av medlemsstaters yttre gränser" i artikel 100c.1, tolkat mot bakgrund av artikel 3 d i fördraget, på en flygplats avser passage av dessa gränser via en gränskontrollstation som möjliggör inresa till och rörlighet inom den inre marknaden för visuminnehavaren.
- 27 Med beaktande av dessa överväganden skall det prövas om rättsakten borde ha antagits med stöd av artikel 100c.
- 28 I enlighet med artikel 1 i rättsakten är visering för flygplatstransitering ett tillstånd som skall innehas av medborgare i vissa tredje länder vid transitering via medlemsstaternas internationella flygplatsområden.
- 29 I enlighet med artikel 1 i rättsakten samt tredje övervägandet i ingressen till rättsakten utgör krav på innehav av visering för flygplatstransitering ett undantag från principen om fri passage vid transitering via internationella flygplatsområden som fastläggs i bilaga IX till den ovannämnda Chicagokonventionen.
- 30 Visering för flygplatstransitering gäller den situation då en passagerare på ett luftfartyg som kommer från ett tredje land stannar på en flygplats i en medlemsstat där luftfartyget har landat för att gå ombord på samma luftfartyg eller ett annat luftfartyg som skall till ett annat tredje land. Krav på innehav av en sådan visering

enligt artikel 1 i rättsakten förutsätter således att dess innehavare förblir inom det internationella området på den nämnda flygplatsen utan att ha tillstånd att röra sig inom den medlemsstatens territorium.

31 Denna tolkning stöds av artikel 3 i rättsakten. Av denna artikel framgår det att kravet på visering för flygplatstransitering inte är tillämpligt på medborgare i tredje länder som, när de passerar via de internationella flygplatsområdena på medlemsstaternas territorium, redan innehar inresevisering eller transitvisering.

32 Av detta framgår att en visering för flygplatstransitering inte tillåter innehavaren att passera medlemsstaternas yttre gränser i den mening som avses i artikel 100c i fördraget. Det måste följaktligen anses att rättsakten inte omfattas av denna bestämmelse.

33 Det följer av det ovan anförda att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

34 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part ersätta rättegångskostnaderna, om det har yrkats. Kommissionen har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

35 Konungariket Danmark, Republiken Frankrike och Förenade kungariket samt parlamentet, vilka har intervenerat i målet, skall bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 69.4 i rättegångsreglerna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europaparlamentet skall bära sina rättegångskostnader.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 maj 1998.

R. Grass
Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias
Ordförande