

YTTRANDE 1/00 FRÅN DOMSTOLEN  
den 18 april 2002

”Yttrande i enlighet med artikel 300.6 EG — Utkast till avtal om upprättandet av ett gemensamt europeiskt luftrum mellan Europeiska gemenskapen och tredje länder”

Europeiska gemenskapernas kommission har i enlighet med artikel 300.6 EG till Europeiska gemenskapernas domstol framställt en begäran om yttrande, vilken inkom till domstolens kansli den 13 oktober 2000. Bestämmelsen i fråga har följande lydelse:

”Rådet, kommissionen eller en medlemsstat får inhämta domstolens yttrande över huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med bestämmelserna i detta fördrag. Om domstolen i sitt yttrande finner att så inte är fallet, får avtalet endast träda i kraft i enlighet med artikel 48 i Fördraget om Europeiska unionen.”

I — Redogörelse för begäran om yttrande

Kommissionen har begärt att domstolen skall yttra sig om huruvida ett utkast till avtal om upprättandet av ett gemensamt europeiskt luftrum (nedan kallat ECAA-avtalet), som skall ingås av Republiken Bulgarien, Republiken Estland, Europeiska gemenskapen, Republiken Island, Republiken Lettland, Republiken Litauen,

Konungariket Norge, Republiken Polen, Rumänien, Republiken Slovakien, Slovenska Republiken, Republiken Tjeckien och Republiken Ungern (nedan kallade avtalsslutande parter) är förenligt med bestämmelserna i EG-fördraget, särskilt vad gäller det i utkastet angivna systemet för rättslig kontroll.

Vid sitt möte den 3 oktober 1996 beslöt rådet att ge kommissionen bemyndigande att inleda förhandlingar om att sluta ett eller flera avtal mellan Republiken Bulgarien, Republiken Estland, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, Rumänien, Republiken Slovakien, Slovenska Republiken, Republiken Tjeckien och Republiken Ungern (nedan kallade associerade stater) och gemenskapen om tillträde till lufttransportmarknaden. Härvid klargjordes att ett öppnande av gemenskapens lufttransportmarknad bör ske parallellt med tillnärmningen av lagstiftningen i de associerade staterna till gemenskapslagstiftningen inom luftfartssektorn, varvid liberalisering och harmonisering skall följas åt.

möten som hölls under det andra halvåret 1999 har ett utkast till ECAA-avtal utarbetats (nedan kallat utkastet eller utkastet till ECAA-avtal). De båda ovannämnda staterna och de associerade staterna (nedan kallade avtalspartsstaterna) har angivit att de i stort sett är positiva till detta utkast.

Denna version av utkastet, vilken enligt kommissionens mening numera endast förleder tekniska frågor angående utkastet till bilaterala protokoll avseende Republiken Polen och Republiken Ungern, tillställdes avtalspartsstaterna den 6 april 2000.

Vid ett multilateralt möte i juni 1999, i vilket även Konungariket Norge och Republiken Island deltog, samt vid bilaterala

Begäran om yttrande avser denna version av utkastet.

## II — Förfarande

I enlighet med artikel 107.1 i domstolens rättegångsregler har den begäran om yttrande som har framställts av kommissionen, företrädd av F. Benyon och M.-J. Jonczy, båda i egenskap av ombud, delgivits rådet, Europaparlamentet och medlemsstaterna.

Skriftliga yttranden har inkommit från:

— Danmarks regering, företrädd av J. Molde, i egenskap av ombud,

- Greklands regering, företräd av A. Samoni-Rantou, S. Chala och G. Karipsiadis, samtliga i egenskap av ombud,
  - Spaniens regering, företräd av R. Silva de Lapuerta, i egenskap av ombud,
  - Italiens regering, företräd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av L. Daniele, avvocato,
  - Förenade kungarikets regering, företräd av J.E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av D. Wyatt, QC,
  - Europaparlamentet, företrätt av R. Passos och A. Caiola, båda i egenskap av ombud,
  - Europeiska unionens råd, företrätt av J.-P. Jacqué och R. Gosalbo Bono, båda i egenskap av ombud.
- Generaladvokaterna har i enlighet med artikel 108.2 i rättegångsreglerna den 23 november 2001 hörts av domstolen inom stängda dörrar.

### III — Genomgång av utkastet till ECAA-avtal

ECAA-avtalet syftar till att ge tillträde till de avtalsslutande parternas lufttransportmarknader och skall ha gemensamma bestämmelser som grund, vilka skall hämtas från de gällande bestämmelserna inom

gemenskapen i denna fråga och vilka skall avse fritt tillträde till marknaden, etableringsfrihet, lika konkurrensvillkor, säkerhet och miljö.

I artikel 1.1 i utkastet till ECAA-avtal anges att de gemenskapsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga I till utkastet ingår bland de regler som är tillämpliga mellan de avtalsslutande parterna.

ter samt företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol. Vad beträffar artikel 16 i utkastet förklaras i denna artikel att statligt stöd är oförenligt med ECAA-avtalet om inte annat föreskrivs i detta avtal.

Artiklarna 6—9 i utkastet avser etableringsrätten. I artikel 6 återfinns ett förbud mot inskränkningar av etableringsfriheten för medborgarna i medlemsstaterna och i avtalspartsstaterna. I artikel 7 anges att bolag skall likställas med dessa medborgare. I artikel 8 behandlas undantag från artiklarna 6 och 7. I artikel 9 återfinns ett förbud mot kvantitativa restriktioner för leveranser av utrustning och annat som är nödvändigt för tillhandahållande av lufttransporttjänster.

Artiklarna 17—22 i utkastet behandlar avtalets tillämpning.

Enligt artikel 10 i utkastet får de avtalsslutande parterna tillfälligt dra in eller ändra tillståndet att bedriva verksamhet om flygsäkerheten på en flyglinje inte är säkerställd.

I artikel 17 i utkastet anges att de avtalsslutande parterna skall tillse att de rättigheter som följer av ECAA-avtalet, inklusive de bestämmelser i rättsakter som anges i bilaga I till detta, kan åberopas i de nationella domstolarna. I den ifrågavarande artikeln anges att "[i] frågor som kan påverka befintlig eller potentiell flygtrafik som skall godkännas enligt detta avtal, skall gemenskapens institutioner ha de befogenheter som de tilldelats enligt bestämmelserna i de rättsakter som det hänvisas till i bilaga I till detta avtal eller som finns förtecknade där".

Vad gäller konkurrensreglerna innehåller artikel 12 i utkastet ett förbud mot avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade konkurrensbegränsande förfaranden, medan det i artikel 13 i samma utkast anges att missbruk av en dominerande ställning är förbjudet. I artikel 14 i utkastet behandlas koncentrationer och i artikel 15 behandlas offentliga företag och företag som har beviljats särskilda eller exklusiva rättighe-

I samma artikel anges att domstolen är ensam behörig att bedöma huruvida de beslut som gemenskapens institutioner fattar med stöd av ECAA-avtalet är rättsenliga.

I artiklarna 19—22 i utkastet anges att behörig myndighet inom gemenskapen

skall dels säkerställa att artiklarna 12 och 13 i utkastet tillämpas i fall där handeln med gemenskapen påverkas, dels göra de kontroller som anges i artiklarna 14—16 i utkastet.

överensstämma med EG-domstolens rättspraxis.

I artikel 23 i utkastet anges tillämpliga regler för tolkningen. Det är nödvändigt för yttrandet att citera bestämmelsen i sin helhet:

”1. I den mån som bestämmelserna i detta avtal och bestämmelserna i de rättsakter som anges i bilaga I i allt väsentligt är identiska med motsvarande regler i EG-fördraget och med rättsakter som antagits vid tillämpning av EG-fördraget, skall dessa bestämmelser vid genomförandet tolkas i enlighet med relevanta domar och beslut som meddelats av EG-domstolen och Europeiska gemenskapernas kommission före dagen för undertecknandet av detta avtal. De avtalsslutande parterna skall underrättas om domar och beslut som meddelas efter dagen för undertecknandet av detta avtal. På begäran av en part skall konsekvenserna av sådana senare meddelade domar och beslut fastställas av Gemensamma kommittén, i syfte att säkerställa avtalets avsedda funktion. Existerande tolkningar skall meddelas de avtalsslutande staterna före dagen för undertecknandet av detta avtal. De beslut som fattas av Gemensamma kommittén enligt detta förfarande skall

2. Om frågor avseende tolkningen av detta avtal, bestämmelserna i de rättsakter som anges i bilaga I eller bestämmelserna i rättsakter som antagits i enlighet med dessa, och som i allt väsentligt är identiska med motsvarande regler i EG-fördraget och med rättsakter som antagits under tillämpningen av EG-fördraget, uppkommer i ett mål inför en domstol i någon av de avtalsslutande staterna, skall denna domstol, om den anser det vara nödvändigt för avkunnandet av en dom och förenligt med protokoll IV, begära att EG-domstolen skall avgöra frågan. En avtalsslutande stat får, genom beslut och i enlighet med protokoll IV, stipulera i vilken omfattning och under vilka förutsättningar dess domstolar skall tillämpa denna bestämmelse. Ett sådant beslut skall anmälas till depositarien och EG-domstolen. Depositarien skall informera de övriga avtalsslutande parterna.

3. I de fall då en domstol hos en avtalsslutande part, i enlighet med bestämmelserna i föregående [punkt], mot vars beslut det saknas rättsliga medel[\*] i nationell lagstiftning, inte kan hänvisa [\*] till EG-domstolen, skall varje dom från en sådan domstol sändas av den avtalsslutande parten till Gemensamma kommittén, som skall agera för att bevara en enhetlig tolkning av detta avtal. Om Gemensamma

kommittén inte har lyckats säkerställa en enhetlig tolkning av avtalet inom två månader efter att den har förelagts en sådan diskrepans mellan EG-domstolens rättspraxis och en dom i en domstol i en sådan avtalsslutande part, får det förfarande som anges i artikel 27 tillämpas [\*nedan används 'rättsmedel' och 'hänskjuta frågan'. Övers. anm.].”

Artikel 27 i utkastet avser tvistlösning. I den ifrågavarande bestämmelsen anges följande:

”1. En part äger rätt att inför Gemensamma kommittén lägga fram tvistefrågor som rör tillämpningen av detta avtal, med undantag för de fall då särskilda förfaranden anges i avtalet, särskilt i artiklarna 17.2—3, 19, 20, 22.1—4 och 23.2—3.

I artikel 24 i utkastet anges att detta ”inte [får] påverka varje avtalsslutande parts rätt att [förutsatt att principen om icke-diskriminering iakttas] ensidigt ändra sin lagstiftning i en fråga som regleras genom detta avtal”. I artikeln i fråga anges att Gemensamma kommittén skall underrättas om en avtalsslutande part gör någon sådan ändring.

2. När en tvistefråga har lagts fram inför Gemensamma kommittén i enlighet med punkt 1 skall utan dröjsmål samråd hållas mellan parterna i tvisten. I de fall då gemenskapen inte är en part i tvisten kan en företrädare för gemenskapen inbjudas till samrådet av endera parten. Parterna i tvisten får utarbeta ett förslag till lösning av tvisten som utan dröjsmål skall inlämnas till Gemensamma kommittén. Ett beslut som fattas av Gemensamma kommittén i enlighet med detta förfarande skall inte påverka EG-domstolens rättspraxis.

Gemensamma kommitténs verksamhet regleras genom artiklarna 25 och 26 i utkastet. Gemensamma kommittén skall bestå av företrädare för de avtalsslutande parterna. Europeiska gemenskapen har härvid samma antal företrädare som det finns medlemsstater. Kommittén skall i princip agera enhälligt. Dess beslut skall vara bindande för de avtalsslutande parterna.

3. Om Gemensamma kommittén inte har lyckats fatta något beslut som löser tvisten, inom tre månader räknat från den dag då ärendet lagts fram inför den, får parterna i tvisten hänskjuta tvisten till EG-domstolen, vars beslut

skall vara slutgiltigt och bindande. Villkoren för hur ett sådant hänskjutande till EG-domstolen får göras fastställs i protokoll IV.

4. Om Gemensamma kommittén inte fattar beslut i ett ärende som har förelagts den inom loppet av tre månader har de avtalsslutande parterna rätt att vidta lämpliga säkerhetsåtgärder i enlighet med artiklarna 28—29 i detta avtal och upprätthålla dessa under högst sex månader. Efter denna period har varje part rätt att säga upp avtalet med omedelbar verkan. En part får inte vidta säkerhetsåtgärder i ett ärende som hänskjutits till EG-domstolen i enlighet med detta avtal, med undantag för de fall som anges i artikel 10.2 eller i enlighet med mekanismer som föreskrivs i enskilda rättsakter som finns förtecknade i bilaga I.”

Artiklarna 28 och 29 i utkastet avser säkerhetsåtgärder, dessa åtgärders räckvidd och det förfarande som i dylika fall föreskrivs i förhållande till övriga avtalsslutande parter.

Artikel 30 i utkastet avser utlämnande av information. Artiklarna 31—34 i utkastet avser tredje länder och internationella organisationer. Artikel 35 i utkastet innehåller övergångsbestämmelser och

artikel 36 i detta reglerar ECAA-avtalets relation till bilaterala avtal och åtgärder om lufttransport. Artiklarna 37—42 i utkastet innehåller de avslutande klausulerna, av vilka det bland annat framgår att ECAA-avtalet skall träda i kraft den första dagen i den sjätte månaden som följer på datumet för deponeringen av ratificerings- eller godkännandeinstrumenten av EG och tre andra undertecknare.

I bilaga I till utkastet anges de regler som är tillämpliga på civil luftfart och som de avtalsslutande parterna skall följa och i bilaga II till utkastet anges de konkurrensregler som förekommer i de olika Europaavtalen mellan gemenskapen och var och en av de associerade staterna. Bilagorna III, IV och V till utkastet innehåller förteckningar över de avtalsslutande parternas behöriga myndigheter för konkurrensfrågor, deras officiella tidningar respektive deras behöriga myndigheter för flygsäkerhetsfrågor.

Protokoll I till utkastet avser övergripande ändringar som inom ramen för ECAA-avtalet skall vara tillämpliga på samtliga rättsakter till vilka det hänvisas i bilaga I till avtalet.

Protokoll II till utkastet avser tillämpning av konkurrensregler som är tillämpliga på företag.

Protokoll III till utkastet avser samarbete mellan behöriga konkurrensmyndigheter för tillämpningen av de konkurrensregler som är tillämpliga på företag.

Protokoll IV till utkastet avser hänskjutande till domstolen. I avdelning 1 i protokollet anges att de föreskrivna förfarandena för begäran om förhandsavgörande inom gemenskapen skall tillämpas när hänskjutande till domstolen enligt artikel 23.2 sker och att avtalspartsstaterna i likhet med medlemsstaterna har rätt att inkomma med yttrande. I avdelning 2 i detta protokoll stipuleras att avtalspartsstaterna kan besluta antingen att de domstolar i dessa, mot vars beslut det saknas rättsmedel skall begära ett förhandsavgörande från EG-domstolen om frågor om

tolkning eller giltighet om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att en dom skall kunna avkunnas, eller att alla domstolar är behöriga att hänskjuta sådana frågor till EG-domstolen eller att kombinera dessa båda alternativ. Enligt avdelning 3 i det nämnda protokollet skall tvister som hänskjuts till EG-domstolen i enlighet med artikel 27 i ECAA-avtalet av denna behandlas på samma sätt som tvister som hänskjuts till domstolen i enlighet med artikel 239 EG. I avdelning 4 i samma protokoll regleras vilka språk som får användas vid hänskjutande till domstolen.

I protokollen V—XIV fastställs övergångsbestämmelser som är tillämpliga på förhållandena mellan Europeiska gemenskapen och var och en av de associerade staterna.

#### IV — Sammanfattning av de skriftliga yttrandena från gemenskapens institutioner och medlemsstaternas regeringar

Kommissionen har erinrat om historiken för gemenskapslagstiftningen på lufttransportområdet, vilken har lett till den liberalisering som det "tredje paketet" innebär inom ramen för en inre luftfartsmarknad. Kommissionen har särskilt nämnt rådets förordningar (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (EGT L 240, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 116), nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer

inom gemenskapen (EGT L 240, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 123) och nr 2409/92 av den 23 juli 1992 om biljettpriser och tariffer för lufttrafik (EGT L 240, s. 15; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 130), vilka har kompletterats genom många andra åtgärder. Flera andra aspekter, bland annat tekniska och sociala sådana samt säkerhetsaspekter, har harmoniserats på gemenskapsnivå. De motsvarande besluten återges i bilaga I till utkastet. Dessutom ingår

även fördragsbestämmelserna om konkurrens och tillämpningsbestämmelserna till dem i gemenskapens regelverk på det berörda området.

Enligt kommissionen beaktas i utkastet även Europaavtalen mellan gemenskapen, medlemsstaterna och vart och ett av de tio länderna i Central- och Östeuropa. Dessa bilaterala avtal, enligt vilka lufttransporter inte skall omfattas av etableringsrätten och separata avtal skall slutas beträffande tillträde till lufttransportmarknaden, innehåller inte några enhetliga förfaranden för genomförande vilka skulle ha gjort det möjligt att på befintliga grundvalar upprätta ett gemensamt europeiskt luftrum (European Common Aviation Area, nedan kallat ECAA) av multilateral art.

Kommissionen har angivit att den har förhandlat fram utkastet med utgångspunkt i de principer som anges i yttrande 1/92 av den 10 april 1992 (REG 1992, s. I-2821; svensk specialutgåva, volym 12, s. I-41) om ett förslag till avtal om skapandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat EES) och rådets förhandlingsdirektiv. Med hänsyn till de planer på att ansluta sig till gemenskapen som var och en av de associerade staterna har och till att staterna i fråga inte har några institutionella band sinsemellan liknande dem som har upprättats inom ramen för Europeiska frihandelssammanslutningen (European Free Trade Association, nedan kallad Efta) var det enligt kommissionens mening inte realistiskt att överväga att inrätta någon separat struktur för tillsyn eller rättskipning liknande de "två pelarna" inom EES.

Kommissionen har i fortsättningen av sin begäran om yttrande analyserat bestämmelserna i utkastet avseende konkurrensreglerna, såväl dem som syftar till att säkerställa en enhetlig tolkning och tillämpning av ECAA-avtalet som dem som avser tvistlösning.

Kommissionen har erinrat om att domstolen har funnit att internationella avtal får slutas av gemenskapen på området för konkurrensregler (se det ovannämnda yttrandet 1/92, punkt 40) och angivit att kompetensfördelningen inom gemenskapen inte påverkas av detta utkast. Kommissionens behörighet utvidgas helt enkelt inom ramen för handeln med avtalspartsstaterna.

Att bestämmelserna i ECAA-avtalet och de gemenskapsrättsliga reglerna tillämpas enhetligt säkerställs sålunda genom en "enpelarmodell" som innebär att ett och samma organ anförtros tillämpningen av reglerna i det nämnda avtalet och dess bilagor, nämligen kommissionen, som vid tillämpning av konkurrensreglerna och andra regler om lufttransport har lika omfattande befogenheter i förhållande till avtalspartsstaterna som i förhållande till medlemsstaterna.

Dessutom skall domstolen enligt artikel 17.3 i utkastet få exklusiv behörighet att kontrollera huruvida de beslut som gemenskapens institutioner fattar med stöd av ECAA-avtalet är rättsenliga. Domstolen

har för övrigt godtagit att den genom ett avtal kan tilldelas nya befogenheter, såvida dessa inte innebär att domstolens funktion enligt fördraget ändrar karaktär (se det ovannämnda yttrandet 1/92, punkt 32). Denna funktion förändras inte genom att laglighetskontrollen utökas, eftersom domstolen redan har funnit att den är behörig att fatta beslut angående talan om ogiltigförklaring av alla av institutionerna utfärdade rättsakter som har rättsverkningar — oavsett grunden för dessa rättsakter (se dom av den 2 mars 1994 i mål C-316/91, parlamentet mot rådet, REG 1994, s. I-625, punkterna 8 och 9; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-47).

På de områden där gemenskapens institutioner inte genom ECAA-avtalet ges behörighet att fatta beslut syftar artikel 23 i utkastet till att säkerställa en enhetlig tolkning av de relevanta bestämmelserna i detta avtal och av de gemenskapsrättsliga reglerna.

Artikel 23.1 i utkastet innebär att gemenskapens rättsordning bevarar sin autonomi genom att ECAA-avtalet enligt denna artikel skall tolkas i enhetlighet med kommissionens beslut och med de domar som domstolen har avkunnat innan avtalet undertecknades och genom att Gemensamma kommittén enligt bestämmelsen i fråga skall fastställa konsekvenserna av de beslut och domar som meddelas efter undertecknandet i enlighet med domstolens rättspraxis.

Enligt artikel 23.2 i utkastet får domstolarna i avtalspartsstaterna begära att domstolen skall "avgöra frågan" på ett sätt som

motsvarar det som föreskrivs i artikel 234 EG. I denna bestämmelse i utkastet, som står i överensstämmelse med de associerade staternas strategi före anslutningen, har även punkt 33 i det ovannämnda yttrandet 1/92 beaktats, enligt vilket domstolens tolkning skall ha bindande verkan.

Enligt protokoll IV till utkastet får avtalspartsstaterna välja mellan obligatoriskt och frivilligt hänskjutande till EG-domstolen, men denna domstol har funnit att en sådan valfrihet inte föranleder några principiella invändningar (se yttrande 1/91 av den 14 december 1991, REG 1991, s. I-6079, punkt 60; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-533). Dessutom skall de avtalsslutande parterna tillstålla Gemensamma kommittén alla avgöranden som meddelas av en domstol mot vars beslut det inte finns några rättsmedel och som inte har haft möjlighet att begära att EG-domstolen skall avgöra frågan. Den nämnda kommittén skall härvid agera för att säkerställa att ECAA-avtalet tolkas enhetligt.

Kommissionen anser sålunda att "enpelarmodellen" och domstolens behörighet att utföra tolkning minskar risken för tvister avseende tillämpningen av ECAA-avtalet. För det fall sådana tvister skulle uppkomma regleras dock i artikel 27 i utkastet hur de skall lösas på ett sätt som överensstämmer med vad som anges i punkterna 23 och 24 i det ovannämnda yttrandet 1/92. Gemensamma kommittén skall nämligen härvid fatta beslut som inte på något sätt påverkar domstolens rättspraxis. Dessutom kan parterna om tvisten inte kan lösas vända sig till domstolen, vars avgörande enligt utkastet skall vara slutgiltigt och bindande.

Kommissionen har följaktligen gjort bedömningen att de tre roller som domstolen får genom utkastet, nämligen laglighetsprövning, tolkning och tvistlösning, innebär att alla risker för avvikelser och motstridigheter mellan domstolens rättspraxis och tolkningen av ECAA-avtalet undanröjs. För att helt undvika bristande rättssäkerhet och med hänsyn till domstolens roll har kommissionen dock framställt en begäran om yttrande angående frågan huruvida det system för rättslig kontroll som anges i utkastet och i synnerhet i artikel 23.2 och 23.3 i detta är förenligt med fördraget.

Den danska regeringen har å sin sida anfört att det system för kontroll som föreslås i utkastet inte föranleder några gemenskapsrättsliga problem. Regeringen i fråga har dock, med hänvisning till de så kallade open skies-målen, vilka för närvarande är anhängiga vid domstolen, opponerat sig mot kommissionens framställning av harmoniseringsstadiet på lufttransportområdet. Regeringen anser att det inte har gjorts någon fullständig harmonisering på området i fråga och har uppgivit att den önskar att domstolen i svaret på begäran om yttrande skall undvika att föregripa avgörandet av de nämnda målen.

Den grekiska regeringen har tillstyrkt det system för rättslig prövning som anges i utkastet, men anser att vissa bestämmelser i denna fråga är alltför oklart avfattade eller kan innehålla faktorer som inte är förenliga med fördraget. Regeringen i fråga har åberopat de ovannämnda yttrandena 1/91 och 1/92 och gjort gällande att de två kriterier som är relevanta för bedömningen av huruvida denna aspekt av utkastet är förenligt med fördraget är dels att utkastet

inte får inverka på autonomi hos gemenskapens rättsordning, dels att domstolens uppgift, nämligen att meddela bindande avgöranden, inte får förändras till sin karaktär.

Det organ som har den centrala rollen för säkerställandet av att ECAA-avtalet tillämpas enhetligt är Gemensamma kommittén. Därmed är det i huvudsak denna kommittés besluts överensstämmelse med dessa båda kriterier som skall bedömas.

Vad gäller artikel 23.1 i utkastet säkerställs autonomi hos gemenskapens rättsordning beträffande beslut som Gemensamma kommittén kan bli föranledd att fatta för att avgöra konsekvenserna av domstolens framtida avgöranden, eftersom denna kommitté uttryckligen åläggs att rätta sig efter domstolens rättspraxis. Det enda eventuella problemet är att Gemensamma kommittén enligt denna bestämmelse endast får ingripa på begäran av någon av de avtalsslutande parterna och att det är troligt att den nämnda kommittén i så fall inte kommer att kunna fatta något beslut på grund av att kommitténs ledamöter inte kan enas. I utkastet återfinns emellertid inte några föreskrifter avseende denna situation, förutom det allmänna förfarandet för tvistlösning. Ett uttryckligt hänskjutande liknande det som föreskrivs i artikel 23.3 i utkastet eller i artikel 105 i avtalet av den 2 maj 1992 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EGT L 1, 1994, s. 3, nedan kallat EES-avtalet) skulle kunna vara tänkbart.

Den grekiska regeringen har, vad gäller det förfarande för förhandsavgörande som anges i artikel 23.2 och 23.3 i utkastet, gjort gällande att det utrymme för skönsmåssig bedömning som avtalspartsstaterna ges när det gäller frågan huruvida deras nationella domstolar skall få vända sig till EG-domstolen motsvarar utrymmet för skönsmåssig bedömning enligt artikel 107 i EES-avtalet, som EG-domstolen har funnit stå i överensstämmelse med fördraget. Genom att det i artikel 23.2 i utkastet hänvisas till protokoll IV till detta uppställs det dock i den ifrågasvarande bestämmelsen gränser för avtalspartsstatens valfrihet, vilket inte *a priori* kan föranleda några frågor om bestämmelsens förenlighet med fördraget. Det bör dock noteras att den valmöjlighet som återfinns i artikel 23.2 i utkastet och i protokoll IV till detta inte innebär att avtalspartsstaterna får ålägga domstolarna i dem eller vissa av dessa att begära förhandsavgörande, eftersom dessa domstolar i vart fall endast skall vända sig till EG-domstolen om de gör bedömningen att ett avgörande av denna domstol krävs för att de skall kunna avgöra målet. Således föreskrivs endast en möjlighet till frivilligt hänskjutande. Detta innebär inte att oförenlighet med fördraget föreligger, eftersom EG-domstolens svar är bindande, men det skulle kunna finnas anledning att komplettera uppräknningen av de möjligheter som avtalspartsstaterna har i detta avseende.

Dessutom innebär denna bestämmelse enligt den grekiska regeringens mening att avvikande rättspraxis kan uppkomma i de nationella domstolar som inte funnit det nödvändigt att vända sig till EG-domstolen. Den skyldighet att tillställa Gemensamma kommittén domar som följer av artikel 23.3 i utkastet är emellertid endast tillämplig på mål som är anhängiga vid domstolar mot vars beslut det inte finns några rättsmedel

och som inte "kan [hänskjuta frågan] till EG-domstolen", vilket inte uppenbart omfattar de domstolar som har beslutat att inte vända sig till EG-domstolen, trots att de hade möjlighet att göra det. Denna situation omfattas inte av några andra bestämmelser och någonting angående situationen i fråga borde föreskrivas i artikel 23.3 i utkastet.

Dessutom är kopplingen mellan det förfarande för hänskjutande till Gemensamma kommittén som anges i artikel 23.3 i utkastet och det som anges i artikel 27 i detta enligt den grekiska regeringens mening inte tillräckligt tydlig, i synnerhet vad gäller frågan när den frist som nämns i dessa båda bestämmelser skall börja löpa.

Den grekiska regeringen anser för övrigt att principen att EG-domstolens rättspraxis skall följas borde återfinnas i artikel 27.1 i utkastet och inte i någon av de punkter i denna artikel som avser förfarandets gång, detta eftersom principen i fråga är en allmän bestämmelse. EG-domstolens behörighet att lösa tvister enligt artikel 27.3 i utkastet överensstämmer med artikel 234 EG jämförd med artikel 239 EG, även om parterna i tvisten inte är medlemmar i gemenskapen, då de beslut som fattas skall vara bindande.

Enligt den spanska regeringens mening kan artikel 23.2 och 23.3 i utkastet anses vara förenlig med fördraget.

Bestämmelserna i artikel 23.2 i utkastet jämförda med bestämmelserna i protokoll IV till detta innebär att ett förfarande för förhandsavgörande inrättas som är av frivillig art, men som innebär en skyldighet för den nationella domstolen att tillämpa domstolens rättspraxis. Det finns dock en motsättning, som borde åtgärdas, mellan artikel 23.2 i utkastet och protokoll IV till detta, eftersom det i artikeln i fråga endast anges att det finns en möjlighet att ställa tolkningsfrågor, medan även giltighetsfrågor nämns i protokoll IV.

förbättras i ett avseende. I artikel 23.3 i utkastet anges nämligen inte att Gemensamma kommittén i den ovannämnda situationen är skyldig att följa domstolens rättspraxis. Artikel 27 i utkastet kan endast tillämpas om Gemensamma kommittén inte lyckas finna någon lösning och det är endast i denna bestämmelse som det anges att Gemensamma kommitténs beslut inte skall påverka EG-domstolens rättspraxis. För tydlighetens skull bör det även anges i artikel 23.3 i utkastet att Gemensamma kommittén skall följa EG-domstolens rättspraxis när en tvist har lagts fram inför den.

Domstolen har redan i sina ovannämnda yttranden 1/91 och 1/92 angivit att möjligheten att ge domstolar i stater som inte är medlemmar i gemenskapen rätt att begära förhandsavgörande från EG-domstolen är förenlig med fördraget, liksom det förhållandet att de avtalsslutande parterna ges frihet att välja huruvida deras domstolar skall få vända sig till EG-domstolen eller ej. EG-domstolens svar bör dock vara av bindande karaktär, vilket i förevarande fall säkerställs genom punkt 1 i avdelning 1 i protokoll IV.

Den italienska regeringen har opponerat sig mot kommissionens uttalande att artiklarna 23 och 27 i utkastet måste vara förenliga med fördraget, eftersom EES-avtalet har varit förlaga till dem. Denna regering har nämligen angivit att domstolen endast godtog formuleringen i EES-avtalet motvilligt och med beaktande av en särskild situation som skiljer sig från den situation som avses i utkastet.

Vad gäller artikel 23.3 i utkastet, som avser situationer där det föreligger diskrepans mellan rättspraxis i en domstol i en avtalspartsstat mot vars beslut rättsmedel saknas och EG-domstolens rättspraxis och som bör läsas tillsammans med artikel 27 i utkastet, till vilken det hänvisas i den förstnämnda artikeln, anser den spanska regeringen att dess nuvarande lydelse kan anses vara förenlig med fördraget, men att den inte är tillräckligt tydlig och kan

Den kontroll av tillämpningen av ECAA-avtalet som anges i utkastet är emellertid av rent politisk art och inte av rättslig art. Gemensamma kommittén är ett organ av diplomatisk art, som har till uppgift att fastställa konsekvenserna av domstolens domar, att säkerställa att det nämnda avtalet tolkas enhetligt och att lösa tvister. Ingen kontroll av hur dessa uppgifter utförs

finns och de tillämpliga förfarandena har inte fastställts på ett adekvat sätt. Att enbart erinra om Gemensamma kommitténs skyldighet att följa domstolens rättspraxis har endast proklamatoriskt värde.

Domstolens kontrollverksamhet är där-  
emot begränsad, med undantag av pröv-  
ningen av huruvida de rättsakter som  
gemenskapens institutioner har antagit  
med stöd av ECAA-avtalet är rättsenliga.  
Endast de domar som domstolen har  
avkunnat före undertecknandet av det  
nämnda avtalet är bindande. Dess behörig-  
het att meddela förhandsavgöranden beror  
helt och hållet på avtalspartsstaternas vilja,  
och tvärtemot vad kommissionen har häv-  
dat preciseras det inte huruvida de domar  
som den meddelar i enlighet med detta  
förfarande skall vara bindande. Även om  
domstolens tolkningar skall följas av den  
hänskjutande domstolen kan de inte bli  
bindande för domstolarna i de avtalsparts-  
stater som inte har godtagit EG-domstolens  
behörighet att meddela förhandsavgöran-  
den annat än i fall där Gemensamma  
kommittén eventuellt agerat, till skillnad  
från vad som är fallet med de domar som  
avkunnas med tillämpning av artikel 234  
EG.

Enligt den italienska regeringens mening är  
det således fråga om former för kontroll  
som är ålderdomliga och främmande för  
den numera etablerade gemenskapsrättsliga  
traditionen.

Denna regering har särskilt motsatt sig tre  
aspekter av utkastet.

För det första anges i artikel 23.1 i utkastet  
endast att Gemensamma kommitténs beslut  
om fastställelse av konsekvenserna av de  
domar och beslut som meddelas efter  
undertecknandet av ECAA-avtalet skall  
överensstämma med domstolens rättsprax-  
is. Domstolen framförde emellertid invänd-  
ningar mot de motsvarande bestämmel-  
sorna i EES-avtalet, i synnerhet beträffande  
den åtskillnad som gjordes i detta avtal  
mellan ny och äldre rättspraxis (se det  
ovannämnda yttrandet 1/91, punkt 26)  
samt beträffande iakttagandet av vissa  
väsentliga aspekter i rättspraxis (se det  
ovannämnda yttrandet 1/91, punkt 28).  
Likaså frånträdde domstolen sina invänd-  
ningar avseende bestämmelserna i  
artikel 105 i EES-avtalet, som infördes  
efter det ovannämnda yttrandet 1/91, och  
genom vilken en kommitté åläggs att tillse  
att detta avtal tolkas enhetligt, endast på  
grund av det "godkända protokollet till  
artikel 105", genom vilket denna kommitté  
åläggs att inte genom sina beslut påverka  
domstolens rättspraxis (se det ovannämnda  
yttrandet 1/92, punkterna 22—25).

Förutsättningarna enligt artikel 23.1 i  
utkastet för att Gemensamma kommittén  
skall agera är otydliga och föga stringenta,  
eftersom denna kommitté skall agera på  
begäran av en avtalsslutande part, eftersom  
användningen av begreppet konsekvenser  
ger den ett utrymme för så gott som  
skönsmässig bedömning av huruvida den  
skall agera eller ej och eftersom den enhäl-  
lighet som krävs skulle göra det svårt för  
den att utnyttja sina befogenheter. Däremot  
utgör det förhållandet att den nämnda  
kommittén kan ingripa i förebyggande syfte  
en stark garanti.

Vidare innehåller den italienska versionen  
av artikel 23.2 i utkastet en överraskande

formulering beträffande den bindande arten av de förhandsavgöranden som domstolen meddelar. I det ovannämnda yttrandet 1/91 förklarades nämligen att det var oförenligt med fördraget att domstolen kan ombes att "uttala... sig" ("di pronunciarsi") om en tolkningsfråga. I det ovannämnda yttrandet 1/92 godtogs däremot att en begäran om "beslut..." ("decisione") är av bindande art. I den italienska versionen av utkastet används emellertid inte begreppet *decisione*, utan uttrycket *di pronunciarsi*.

De förfaranden som anges i artiklarna 23.3 och 27 i utkastet ligger vad gäller Gemensamma kommitténs roll mycket nära de förfaranden som återfinns i artiklarna 105 och 111 i EES-avtalet och som domstolen har befunnit vara förenliga med fördraget i det ovannämnda yttrandet 1/92. Det finns emellertid anledning att fråga sig varför det i artikel 27.2 i utkastet anges att den nämnda kommitténs beslut "inte [skall] påverka EG-domstolens rättspraxis" medan det i artikel 23.1 i utkastet uppställs det striktare kravet att kommittén i fråga skall fatta beslut som "skall överensstämma med EG-domstolens rättspraxis". Genom den första ordalydelsen säkerställs inte gemenskapsrättens autonomi. Genom den andra ordalydelsen säkerställs att domstolens avgöranden skall gälla och den bör användas i båda fallen.

Förenade kungarikets regering har för sin del angivit att det system för rättslig kontroll och för tvistlösning som anges i utkastet, inklusive i artikel 23.2 och artikel 23.3, förefaller vara förenligt med fördraget, såsom det har tolkats av dom-

stolen i dess ovannämnda yttranden 1/91 och 1/92.

Kommissionens roll vid genomförandet av konkurrensregler och andra regler som föreskrivs i ECAA-avtalet överensstämmer med den princip som domstolen har klarlagt i punkterna 40 och 41 i det ovannämnda yttrandet 1/92, enligt vilken gemenskapen och dess institutioner kan erhålla behörigheter på konkurrensområdet enligt internationella avtal såvida detta inte innebär att den behörighet som dessa har enligt fördraget ändrar karaktär. De regler i ECAA-avtalet som kommissionen skall tillämpa är nämligen identiska med dem som förekommer i den primära och sekundära gemenskapsrätten.

Dessutom ankommer den rättsliga kontrollen av de rättsakter som kommissionen utfärdar med denna grund enbart på EG-domstolen. Följden av detta blir inte så mycket att denna domstol får en behörighet som den i vart fall skulle ha som att alla andra domstolar i de avtalsslutande staterna förbjuds att ingripa i denna kontroll. Den rättsliga kontrollen av de rättsakter som utfärdats av de behöriga gemenskapsinstitutionerna är således densamma oavsett om dessa institutioner tillämpar reglerna i ECAA-avtalet eller motsvarande gemenskapsrättsliga regler.

Vad gäller kommissionens beslut och domstolens domar som har meddelats före undertecknandet av ECAA-avtalet är det förhållandet att de, enligt artikel 23.1 i

utkastet, automatiskt gäller vid tolkningen och tillämpningen av detta avtal en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att säkerställa överensstämmelsen mellan dessa båda regelverk.

Vad gäller de beslut och de domar som meddelas efter detta undertecknande säkerställs genom det förhållandet att Gemensamma kommittén skall avgöra konsekvenserna av dessa i enlighet med domstolens rättspraxis, vilket är ett striktare krav än det som följer av artikel 105 i EES-avtalet, att de båda regelverken utvecklas på ett samordnat sätt och detta är således förenligt med fördraget.

Vad gäller den behörighet att besvara frågor från en domstol i en avtalspartsstat som EG-domstolen har enligt artikel 23.2 i utkastet kan ingen invändning göras mot denna, eftersom det å ena sidan står klart att det beslut genom vilket EG-domstolen "avgör" frågan är bindande (se det ovannämnda yttrandet 1/92, punkt 37) och å andra sidan den frihet som avtalspartsstaterna har att avgöra huruvida domstolarna i dessa skall få vända sig till EG-domstolen inte i sig är diskutabel (se det ovannämnda yttrandet 1/91, punkt 60).

Beträffande den behörighet som Gemensamma kommittén, enligt artikel 23.3 i utkastet, har att agera för att "säkerställa en enhetlig tolkning" av ECAA-avtalet när en dom som har avkunnats av en domstol i en avtalsslutande part avviker från EG-

domstolens rättspraxis har Förenade kungarikets regering hävdad att då risken att skillnader i rättspraxis kan uppstå inte är av sådan art att den innebär att ett avtal är oförenligt med fördraget (se det ovannämnda yttrandet 1/91, punkt 60) gäller detta i än högre grad bestämmelser som införs för att korrigera följderna av en sådan risk. Dessutom kan Gemensamma kommitténs skyldighet att agera för att "säkerställa en enhetlig tolkning" av ECAA-avtalet med hänsyn till artikel 23.1 i utkastet inte tolkas på annat sätt än att den innebär att alla denna kommittés handlingar skall stå i överensstämmelse med EG-domstolens rättspraxis. Artikel 23.3 i utkastet är således förenligt med fördraget.

Vad gäller tvistlösning är bestämmelserna i artikel 27 i utkastet om Gemensamma kommittén jämförbara med bestämmelserna i artikel 111 i EES-avtalet, vilka enligt domstolen "inte innebär ett åsidosättande av den bindande verkan hos domstolens avgöranden eller ett intrång i autonomi hos gemenskapens rättsordning" (se det ovannämnda yttrandet 1/92, punkt 29). De bestämmelser i den ovannämnda artikel 27 genom vilka EG-domstolen ges en behörighet är likaledes förenliga med fördraget, såsom domstolen redan har funnit beträffande motsvarande bestämmelser (se det ovannämnda yttrandet 1/92, punkterna 33 och 35).

Parlamentet anser att det system för rättslig kontroll som anges i utkastet är förenligt med fördraget.

Det är enligt utkastet möjligt att nationella domstolar mot vars beslut det saknas rättsmedel inte är skyldiga att begära förhandsavgörande från EG-domstolen, detta även när giltigheten av en rättsakt som har antagits med stöd av bestämmelser som i allt väsentligt är identiska med gemenskapsrättsliga regler är i fråga. Det finns således en teoretisk risk för tolkningar som skiljer sig åt.

Förevarande förfarande för utfärdande av yttrande syftar dock endast till att bedöma huruvida detta system för rättslig kontroll är förenligt med fördraget. För denna bedömning bör det väsentligen avgöras huruvida det tilltänkta systemet "i eftersträvandet av sina egna syften kan äventyra autonomi hos gemenskapens rättsordning" (se det ovannämnda yttrandet 1/91, punkt 30). Domstolen fann emellertid beträffande EES-avtalet att det förhållandet att vissa domstolar inte var skyldiga att vända sig till EG-domstolen inte utgjorde något hot mot autonomi hos gemenskapens rättsordning.

Domstolen har även angivit att dess förhandsavgöranden skall vara bindande (se det ovannämnda yttrandet 1/91, punkt 61). Parlamentet har hävdat att denna bindande karaktär säkerställs i utkastet, då ett förhandsavgörande i utkastet kvalificeras som ett "avgörande" (artikel 23.2 i utkastet) som skall tillämpas (protokoll nr 4 till utkastet), då Gemensamma kommittén, om ett ärende om diskrepanser i rättspraxis anhängiggörs vid den, skall fatta beslut som "inte [skall] påverka EG-domstolens rätts-

praxis" (artikel 27.2 i utkastet), då domstolens beslut angående en tvist skall vara slutgiltigt och bindande (artikel 27.3 i utkastet) och då förfarandet för tvistlösning till och med kan innefatta vidtagande av säkerhetsåtgärder om domstolen i avtalsspartsstaten vidhåller sin avvikande tolkning (artikel 27.4 i utkastet).

Gemensamma kommitténs roll att säkerställa att ECAA-avtalet tolkas enhetligt är jämförbar med kommitténs roll enligt EES-avtalet. Parlamentet ifrågasatte vad gäller det sistnämnda avtalet huruvida ett "administrativt organ" kunde finna adekvata lösningar på tvister avseende diskrepanser i rättspraxis. Domstolen fann dock att det var förenligt med fördraget att ge den sistnämnda kommittén sådan behörighet om kommittén enligt en bestämmelse som var bindande för de avtalsslutande parterna var skyldig att beakta att domstolens beslut är bindande inom gemenskapens rättsordning.

Parlamentet anser att den roll som Gemensamma kommittén ges i utkastet inte inverkar vare sig på den bindande karaktären av domstolens rättspraxis eller på autonomi hos gemenskapens rättsordning då de beslut av denna kommitté i vilka ECAA-avtalet tolkas skall överensstämma med EG-domstolens rättspraxis (artikel 23.1 i utkastet), dessa beslut är bindande för de avtalsslutande parterna (artikel 26.1 i utkastet), de beslut som kommittén i fråga fattar vid förfarandet för tvistlösning inte

skall påverka domstolens rättspraxis (artikel 27.2 i utkastet), domstolen med stöd av artikel 27.3 i utkastet fattar slutgiltiga och bindande beslut och uppsägning av ECAA-avtalet kan komma i fråga för det fall det är omöjligt att lösa tvisten (artikel 27.4 i utkastet).

Rådet har gjort bedömningen att begäran om yttrande inte skall avvisas vad gäller de två grundläggande frågor som ställs i begäran, nämligen den allmänna frågan huruvida utkastet är förenligt med vad gemenskapens rättsordning kräver och den särskilda frågan huruvida det system för kontroll som anges i utkastet är förenligt med fördraget. Utkastet innehåller nämligen dels gemensamma regler, som syftar till att upprätta ett gemensamt luft- rum genom integrering av samtliga avtals- slutande parter, inklusive gemenskapens, luftfartsmarknader, dels bestämmelser för att säkerställa att dessa regler tillämpas och tolkas enhetligt.

Det finns anledning att utreda vilka garantier som ges i utkastet för att lagstiftningen verkligen är enhetlig inom ECAA. Rådet har i detta avseende hävdat att det förhål- landet att de gemenskapsrättsliga bestäm- melserna om lufttransport har samma innehåll eller ordalydelse som motsvarande bestämmelser i utkastet, liksom beträffande upprättandet av EES, inte innebär någon garanti för att rättsreglerna på detta område är enhetliga (det ovannämnda ytt-

randet 1/91, punkt 22). Enligt rådet ingår nämligen gemenskapsrätten, som syftar till integration, inte i samma rättsordning som det ovannämnda området, som har en samarbetstanke som grund.

Man kan därför ställa sig frågan om de konvergensmekanismer som skall införas enligt utkastet kan uppväga denna struk- turella skillnad, mot bakgrund av de ovan- nämnda yttrandena 1/91 och 1/92. Meka- nismen för att anpassa de avtalsslutande parternas nya lagstiftning (artikel 24 i utkastet), metoden för anpassning i vilken åtskillnaden mellan förordningar och direktiv återfinns (artikel 2 i utkastet) och de gemenskapsrättsliga rättsakternas tving- ande natur (artikel 2 i utkastet) samt att dessa kan åberopas inför domstol (artikel 17 i utkastet) syftar till att stärka rättsreglernas enhetlighet efter mönster av artikel 249 EG. De är dock inte tillräckliga för att säkerställa denna enhetlighet, som även är beroende av att det föreligger tillfredsställande rättsliga tolknings- och tillämpningsmekanismer.

Domstolen har godtagit att det i ett inter- nationellt avtal kan stipuleras att ett sär- skilt system för rättslig prövning skall inrättas som skall gälla för gemenskapen. När det, såsom i förevarande fall, är fråga om ett avtal i vilket väsentliga bestämmel- ser i gemenskapens rättsordning upprepas och som syftar till att dessa bestämmelser skall tillämpas enhetligt skall emellertid den rättsliga mekanismen vara sådan att den exklusiva arten av den behörighet som domstolen har enligt artikel 220 EG beak- tas, detta för att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av för- draget.

I detta hänseende har rådet noterat att ingen specialdomstol skall upprättas enligt utkastet, att det enligt utkastet skall införas en möjlighet beträffande gemenskapsrättsliga regler som redan fanns vid undertecknandet av avtalet att begära förhandsavgörande, vilken skiljer sig från den skyldighet att begära förhandsavgörande som inom gemenskapsrätten föreskrivs i artikel 234 tredje stycket EG och att Gemensamma kommittén enligt utkastet skall avgöra konsekvenserna av senare utfärdade gemenskapsrättsliga regler.

Den frihet som avtalspartsstaterna har att välja att göra det frivilligt att begära förhandsavgörande föranleder inga principiella invändningar. Vad gäller skyldigheten att behandla domstolens avgöranden som bindande och iakttä autonomin hos gemenskapens rättsordning är artikel 23 i utkastet tillräcklig — även om det i bestämmelsen i fråga inte anges huruvida den avser domstolens rättspraxis i dess helhet — detta med hänsyn till artikel 1.3 i utkastet, som innebär att gemenskapen bibehåller sin behörighet.

Dessutom kan Gemensamma kommitténs befogenheter inte innebära att domstolens avgöranden fränkänns bindande karaktär, för det första eftersom de beslut som kommittén fattar med stöd av artikel 23.1 i utkastet skall överensstämja med domstolens rättspraxis, vidare eftersom Gemensamma kommittén när någon vänder sig till den i enlighet med artikel 23.3 i utkastet skall säkerställa en enhetlig tolkning av ECAA-avtalet mot bakgrund av domstolens rättspraxis och slutligen eftersom den nämnda kommitténs beslut enligt artikel 26 i utkastet är bindande för de avtalsslutande parterna.

Gemensamma kommitténs roll som organ för tvistlösning innebär inte heller att domstolens funktion ändrar karaktär, eftersom de beslut som denna kommitté skall fatta med stöd av artikel 27.2 i utkastet inte skall påverka EG-domstolens rättspraxis och eftersom domstolens beslut i en tvist angående vilken denna kommitté inte har kunnat fatta något beslut är slutligt och bindande och gemenskapen, om talan inte väcks vid domstolen, kan säga upp ECAA-avtalet med omedelbar verkan.

Rådet har vid granskning av kompetensfördelningen på konkurrensområdet och de kontrollmekanismer som föreskrivs på detta område funnit att utkastet inte innebär att gemenskapens behörighet ändrar karaktär, eftersom tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser återges i utkastet och enligt detta även skall gälla för avtalspartsstaterna. Att ordalydelsen är identisk är dock inte tillräckligt för att de krav som domstolen har ställt skall kunna anses vara uppfyllda. Det krävs även att den behörighet som gemenskapens institutioner har på konkurrensområdet inte ändrar karaktär.

Rådet har i detta hänseende erinrat om att gemenskapens konkurrensrätt och de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd har decentraliseringsprincipen som grund, då behörighet samtidigt skall utövas av kommissionen och de nationella myndigheterna under domstolens överinseende. Bestämmelserna i ECAA-avtalet innebär inte att denna fördelning ifrågasätts.

## Domstolens ställningstagande

- 1 I punkt 15 i begäran om yttrande, i dess lydelse enligt flera språkversioner av denna, anmodas domstolen att yttra sig om huruvida systemet för "domstolskontroll" i utkastet är förenligt med bestämmelserna i fördraget (exempelvis "gerichtliche Kontrolle" i den tyska versionen, "judicial supervision" i den engelska versionen och "controllo giurisdizionale" i den italienska versionen). Det framgår emellertid av andra språkversioner av begäran om yttrande att denna avser det system för "rättslig" kontroll som avses i utkastet (exempelvis "surveillance juridique" i den franska versionen och "vigilancia jurídica" i den spanska versionen). Likaså följer det av begäran om yttrande i dess helhet, och i synnerhet av uttalandet att kommissionen "i synnerhet" undrar huruvida artikel 23.2 och 23.3 i utkastet är förenlig med fördraget, att denna begäran inte enbart avser frågan huruvida de mekanismer rörande domstolsprövning som anges i utkastet är förenliga med fördraget, utan även frågan huruvida alla de bestämmelser i detta dokument som syftar till att säkerställa att ECAA-avtalet och dess bilagor tillämpas och tolkas enhetligt samt till att förebygga och lösa tvister är förenliga med fördraget. Följaktligen avser begäran om yttrande artiklarna 17, 23 och 27 i utkastet samt protokoll nr 4 till detta. Framställningen avser inte omfattningen av gemenskapens externa behörighet. ECAA-avtalet skall, såsom kommissionen har angivit i sin begäran om yttrande, ingås mellan gemenskapen och avtalspartsstaterna, det vill säga stater som inte är medlemmar i gemenskapen.
- 2 Syftet med ECAA-avtalet är, enligt artikel 1 i utkastet, "att upprätta ett gemensamt europeiskt luftrum... [som] skall baseras på fritt tillträde till marknader, etableringsfrihet, lika konkurrensvillkor och gemensamma regler — inbegripet reglerna på säkerhets- och miljöområdet". Ingressen till utkastet inleds med att "den internationella civila luftfartens sammansatta karaktär" vidgås och genom uttalandet att ECAA grundas på "följandet av samma regler", nämligen "den lagstiftning som är i kraft inom Europeiska gemenskapen". I ingressen anges att de avtalsslutande parterna beaktar "att alla de associerade staterna i sina Europaavtal åtar sig att göra sin lagstiftning förenlig med gemenskapens lagstiftning". De avtalsslutande parterna söker således uppnå

en hög integrationsnivå, som, såsom kommissionen har angivit i sin begäran om yttrande, innebär att mekanismer skall inrättas som effektivt säkerställer att det som stipuleras i ECAA-avtalet och de grundläggande regler till vilka hänvisas i bilagorna till avtalet tolkas och tillämpas enhetligt.

- 3 Vad gäller dess syften är grunden för utkastet ett resonemang som är jämförbart med resonemanget bakom EES-avtalet. De ovannämnda yttrandena 1/91 och 1/92 avsåg två förslag till detta avtal. Visserligen har det här aktuella utkastet till skillnad från EES-avtalet endast betydelse på ett visst område, nämligen lufttransportområdet, men i likhet med detta avtal syftar det till att gemenskapens regelverk även skall gälla i nya stater, genom att regler som i allt väsentligt är desamma som de som återfinns inom gemenskapsrätten överförs på ett större geografiskt område.
- 4 De avtalsslutande parterna uppställer även, bland annat för att undvika all snedvridning beträffande konkurrensreglerna, målsättningen att genomföra och följa dessa gemensamma bestämmelser på enhetligast möjliga sätt, detta för att åstadkomma ett lojalt samarbete. Så måste bestämmelserna i ECAA-avtalet avseende rättslig kontroll förstås. Dessa bestämmelsers lydelse är på flera punkter direkt inspirerad av EES-avtalets lydelse.
- 5 I vissa situationer kan strävan att tolka och tillämpa de ovannämnda reglerna på ett enhetligt sätt inverka på gemenskapens och dess institutioners behörighet, eller förutsättningarna för att tolka gemenskapsrättsliga bestämmelser, till den grad att dessa ändrar karaktär. Ett avtal som medför att gemenskapens rättsordning påverkas på detta sätt kan, i den del den innebär åsidosättande av gemenskapens grundvalar och således av bestämmelserna i själva fördraget, inte antas med stöd enbart av artikel 300 EG. Domstolen fann sålunda att det första förslaget till avtal om upprättandet av EES, som den hade anmodats att yttra sig om, äventyrade autonomi hos gemenskapens rättsordning och följaktligen var oförenligt med fördraget i den del det i avtalet, med hänsyn till den strävan efter enhetlighet som de avtalsslutande parterna hade givit uttryck för, bland annat angavs att reglerna i detta avtal, som i huvudsak var identiska med de gemenskapsrättsliga reglerna, skulle tolkas av en EES-domstol som sista instans, vilken dessutom kunde ombes att uttala sig om kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna (se det ovannämnda yttrandet 1/91, punkterna 30—46).

- 6 Däremot kan autonomin hos gemenskapens rättsordning anses vara bevarad när det i ett avtal görs tydligare åtskillnad på det institutionella planet mellan gemenskapen och de andra avtalsslutande parterna och när avtalet inte längre påverkar gemenskapens och dess institutioners utövning av sin behörighet och tolkningen av gemenskapsrätten och härvid förändrar deras karaktär. I synnerhet är risken för att genomförandet av ett avtal skall påverka grundvalarna för gemenskapen ännu mindre om de stater som är parter i detta avtal ingår i samma organisation, som har ett eget dömande organ och en egen övervakningsmyndighet, vilka inte ingår i gemenskapens institutioner. Detta var fallet med det andra förslaget till avtal om upprättande av EES som tillställdes domstolen för yttrande. Domstolen ansåg att detta förslag var förenligt med fördraget och beaktade härvid följande skillnad i sammanhanget: planerna på en EES-domstol hade övergivits, Eftadomstolen hade inrättats och de beslut som fattades av den kommitté som hade till uppgift att lösa tvister mellan gemenskapen och Eftastaterna samt att eftersträva en enhetlig tolkning av reglerna för EES kunde inte i något fall påverka domstolens rättspraxis (se det ovannämnda yttrandet 1/92, punkterna 18—35).
- 7 ECAA-avtalet, vars syften är jämförbara med EES-avtalets, har dock en annan institutionell struktur som grund. Medan EES-avtalet har de "två pelarna" som grund, vilka består dels av gemenskaperna, dels av Efta, avses det i utkastet att upprätta ECAA med "en pelare" som grund. Denna lösning har blivit möjlig och nödvändig på grund av att det inte redan föreligger några institutionella band mellan avtalspartsstaterna på lufttransportområdet. Där det i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna stadgas att gemenskapens institutioner, särskilt kommissionen, i ett flertal situationer skall vara behöriga beträffande konkurrensreglerna är samma institutioner behöriga att tillämpa de motsvarande bestämmelserna som anges i utkastet på hela ECAA. På de områden där gemenskapens institutioner varken har några befogenheter enligt konkurrensreglerna eller enligt de sekundärrättsliga rättsakter som nämns i bilaga I till utkastet skall avtalspartsstaterna tillämpa bestämmelserna i ECAA-avtalet. Den gemensamma kommitté som skall inrättas enligt artikel 25 i utkastet skall ansvara för tvistlösning och sträva efter ett enhetligt genomförande av de berörda bestämmelserna. För övrigt ger utkastet avtalspartsstaterna möjlighet att tillåta sina domstolar att begära förhandsavgörande från EG-domstolen. Denna möjlighet är särskilt viktig i förevarande fall, eftersom det inte finns något dömande organ som är gemensamt för dessa stater och som kan säkerställa en

viss enhetlighet i tolkningen av reglerna i ECAA-avtalet utanför gemenskapens territorium.

- 8 I utkastet tillerkänns kommissionen alltså en omfattande behörighet. Kommissionen skall sålunda ansvara för att ECAA:s konkurrensregler följs på hela detta område. Likaledes åläggs ECAA:s gemensamma kommitté i utkastet skyldigheter som kan visa sig vara mer omfattande än de skyldigheter som har föreskrivits för EES gemensamma kommitté. De fall av diskrepans i tolkningen av reglerna i ECAA-avtalet eller av tvister beträffande deras genomförande som kan komma att underställas den förstnämnda kommittén skulle kunna vara fler, eftersom det inte finns någon särskild organisation i vilken avtalspartsstaterna ingår som är jämförbar med Efta eller något gemensamt dömande organ.
- 9 Detta institutionella val av en "enpelarmodell", i vilken särskilt kommissionen har en ny reglerande funktion, är av sådan art att den kan bidra till den långtgående integrering av de olika lufttransportmarknaderna som de avtalslutande parterna eftersträvar. Likaledes kan det förhållandet att ordalydelsen i utkastet i mycket hög grad är identisk med ordalydelsen i de motsvarande gemenskapsrättsliga bestämmelserna främja att de gemensamma regler om konkurrens, säkerhet och miljö samt de gemensamma sociala regler som är tillämpliga inom ECAA följs och sålunda underlätta för kommissionen att utföra sina nya uppgifter. Att de ovannämnda ordalydelseerna är identiska utgör den främsta garantin för att villkoren för att öppna marknaderna för aktörer från och medborgare i avtalspartsstaterna eller aktörer som omfattas av ECAA-avtalet blir enhetliga.
- 10 Den inriktning som sålunda återspeglas i utkastet har dock för det första till följd att gemenskapsrättsliga regler och regler som utgör efterbildningar av dessa regler samtidigt kommer att gälla på samma geografiska område, nämligen ECAA. Dessa bestämmelser kommer inte att systematiskt tillämpas och tolkas av samma myndigheter eller organ, vilket skulle kunna få diskrepanser till följd vilka är till nackdel för ECAA-avtalets verkan. För det andra är en följd av denna inriktning att kommissionen ges uppdraget att tillämpa ett antal regler i detta avtal utanför gemenskapens territorium, varigenom ett särskilt förhållande mellan gemenskapen och avtalspartsstaterna skapas.

- 11 I detta sammanhang, som kännetecknas av det förhållandet att ett stort antal av reglerna i ECAA-avtalet materiellt är desamma som de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, ankommer det på domstolen att utreda huruvida det utkast som den skall yttra sig om innehåller tillräckliga åtgärder, vilka åtminstone är jämförbara med de åtgärder som föreskrivs i EES-avtalet, för att säkerställa att strävan efter enhetlighet i tolkningen av dessa regler och de nya institutionella band som genom ECAA-avtalet har upprättats mellan gemenskapen och avtalspartsstaterna inte påverkar autonomi hos gemenskapens rättsordning. Det är särskilt viktigt att mekanismerna i detta avtal utgör hinder för att gemenskapen, om en tvist med en avtalspartsstat uppkommer, blir bunden av en viss tolkning av de gemenskapsrättsliga regler som återges i avtalet i fråga. Genom detta avtal skall det således vara möjligt att föregripa och förhindra att syftet enligt artikel 220 EG att gemenskapsrätten skall tolkas enhetligt och den uppgift som domstolen har att kontrollera att rättsakter som gemenskapens institutioner har utfärdat är rättsenliga motverkas (se, för ett liknande resonemang, det ovannämnda yttrandet 1/91, punkterna 41—46).
- 12 En förutsättning för att autonomi hos gemenskapens rättsordning skall kunna bevaras är sålunda för det första att gemenskapens och dess institutioners behörigheter, såsom de har utformats i fördraget, inte ändrar karaktär (se de ovannämnda yttrandena 1/91, punkterna 61—65, och 1/92, punkterna 32 och 41).
- 13 En annan förutsättning för att den ovannämnda autonomi skall kunna bevaras är att mekanismerna för enhetlig tolkning av reglerna i ECAA-avtalet och för tvistlösning inte får som verkan att gemenskapen och dess institutioner vid utövning av sin interna behörighet åläggs någon särskild tolkning av de gemenskapsrättsliga regler som återges i det nämnda avtalet (de ovannämnda yttrandena 1/91 och 1/92).
- 14 Vad gäller frågan huruvida utkastet till avtal om ECAA påverkar gemenskapens och dess institutioners behörigheter finner domstolen att utkastet inte påverkar karaktären av denna behörighet i en sådan utsträckning att det skall förklaras vara oförenligt med fördraget.

- 15 För det första påverkar ECAA-avtalet inte kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna.
- 16 Medlemsstaterna kommer nämligen inte att bli parter i ECAA-avtalet. Det finns således inte någon risk för att Gemensamma kommittén eller en domstol som skall lösa en tvist avseende tolkningen av vissa bestämmelser i det nämnda avtalet kommer att tillämpa eller tolka begreppet "avtalsslutande part" på ett sätt som skulle få till följd att medlemsstaternas och gemenskapens respektive behörigheter fastställdes (se i detta hänseende för motsatt slutsats det ovannämnda yttrandet 1/91, punkterna 31—36).
- 17 Det förhållandet att medlemsstaterna inte är parter i ECAA-avtalet säkerställer dessutom att tvister medlemsstater emellan eller mellan medlemsstater och gemenskapens institutioner avseende tolkningen av de gemenskapsrättsliga regler som är tillämpliga på lufttransport även fortsättningsvis endast kommer att omfattas av de mekanismer som föreskrivs i fördraget. Förfarandet för tvistlösning av Gemensamma kommittén, som enligt artikel 27 i utkastet skall inrättas, berör nämligen endast tvister avtalspartsstater emellan och tvister mellan dessa stater, eller någon av dem, och gemenskapen. Artikeln innebär således inte någon underlåtenhet att beakta bestämmelserna i artikel 292 EG, enligt vilken "[m]edlemsstaterna förbinder sig att inte lösa tvister om tolkningen eller tillämpningen av detta fördrag på annat sätt än som bestämts genom fördraget".
- 18 För det andra påverkar den utvidgning av gemenskapens institutioners behörigheter som avses i utkastet inte heller de nämnda behörigheternas karaktär.

- 19 I flera av bestämmelserna i utkastet, särskilt i artiklarna 19—22 i detta, tillerkänns gemenskapens institutioner befogenheter gentemot avtalspartsstaterna, som inte är medlemmar i gemenskapen. Detta är särskilt fallet för kommissionen enligt bestämmelserna i artiklarna 11—16 i utkastet, vilka avser konkurrensreglerna, och artiklarna 17—22 i utkastet, vilka avser tillämpningen av ECAA-avtalet, men även för domstolen, som enligt artikel 23.2 i utkastet och protokoll IV till detta kommer att kunna meddela förhandsavgöranden angående frågor som ställts av domstolarna i avtalspartsstaterna och med tillämpning av artikel 27.3 i utkastet lösa tvister som de avtalsslutande parterna har beslutat att hänskjuta till den när förfarandet inför Gemensamma kommittén inte har lett till något resultat.
- 20 Domstolen har redan funnit att ett internationellt avtal som gemenskapen har ingått med tredje länder kan påverka gemenskapens institutioners behörighet, utan att för den skull anses vara oförenligt med fördraget. Såsom domstolen fann i sina yttranden avseende förslagen till avtal om upprättandet av EES skall ett sådant avtal anses vara förenligt med fördraget om den behörighet som gemenskapens institutioner har enligt fördraget inte ändrar karaktär (se särskilt det ovannämnda yttrandet 1/92, punkterna 32 och 41).
- 21 Även om utkastet till ECAA-avtal påverkar gemenskapens institutioners behörigheter innebär det emellertid inte att denna behörighet ändrar karaktär och följaktligen inverkar den inte i detta avseende på autonomi hos gemenskapens rättsordning.
- 22 Vad kommissionen beträffar är bestämmelserna i utkastet nämligen i hög grad inspirerade av de bestämmelser i fördraget vari dess uppgift i förhållande till medlemsstaterna på konkurrensområdet definieras. Att de grundläggande bestämmelserna i ECAA-avtalet och de grundläggande gemenskapsrättsliga bestämmelserna, vilka kommissionen skall genomföra jämsides med avtalspartsstaterna, är likadana måste även, liksom det institutionella valet av en "enpelarmodell", anses vara garantier för att gemenskapens institutioners behörighet bevarar sin karaktär.

- 23 Vad gäller domstolen uppfyller bestämmelserna i utkastet till ECAA-avtal de väsentliga förutsättningarna för att dess behörighet skall bibehålla sin karaktär.
- 24 För det första har domstolen enligt artikel 17.3 i detta dokument uppgiften att avgöra mål om "alla frågor som rör [rättsenligheten av] beslut som fattats av gemenskapens institutioner i enlighet med detta avtal". Den ensamrätt att kontrollera huruvida rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner är rättsenliga — oavsett om institutionerna har agerat med tillämpning av fördraget eller med stöd av någon annan internationell rättsakt, som tillerkänns domstolen genom i synnerhet artiklarna 230 EG och 234 EG — ifrågasätts således inte.
- 25 För det andra kommer domstolens avgöranden att behålla sin bindande karaktär i alla de fall i vilka den tillerkänns behörighet i utkastet, tvärtemot de farhågor som den italienska regeringen i sitt yttrande har uttryckt i detta avseende (se det ovannämnda yttrandet 1/91, punkterna 59—65). Detta är fallet för såväl sådana förfaranden för förhandsavgörande som avses i artikel 23.2 i utkastet och i protokoll IV till detta som i de förfaranden för tvistlösning som avses i artikel 27.3 i utkastet, vari det stipuleras att "[domstolens] beslut skall vara slutgiltigt och bindande".
- 26 Vid sådant förhållande innebär bestämmelserna i utkastet till ECAA-avtal inte att gemenskapens och dess institutioners behörighet ändrar karaktär, och bestämmelserna inverkar således inte i detta hänseende på autonomi hos gemenskapens rättsordning. Följaktligen kan de anses vara förenliga med fördraget.
- 27 Efter att ha granskat hur utkastet påverkar gemenskapens och dess institutioners behörigheter bör räckvidden av de i utkastet angivna mekanismerna för att säkerställa att reglerna i ECAA-avtalet tolkas enhetligt och för tvistlösning

granskas. Såsom domstolen har angivit i punkt 13 i förevarande yttrande bibehålls inte autonomi hos gemenskapens rättsordning såvida dessa mekanismer har som verkan att gemenskapen och dess institutioner åläggs en särskild tolkning av de gemenskapsrättsliga regler som återges i avtalet när de utövar sina interna behörigheter.

- 28 I detta hänseende skall i tur och ordning de bestämmelser analyseras i vilka de karaktäristiska egenskaperna för reglerna i ECAA-avtalet fastställs, liksom mekanismerna för begäran om förhandsavgörande, bestämmelserna i artikel 23.1 och 23.3 i utkastet om tolkningen av de nämnda reglerna samt mekanismerna för tvistlösning.
- 29 För det första anges i utkastet att det som allmänt kännetecknar gemenskapsrätten i enlighet med de avtalsslutande parternas vilja inte skall frångås i reglerna i ECAA-avtalet. I ingressen till utkastet bekräftas sålunda att "alla de associerade staterna i sina Europaavtal åtar sig att göra sin lagstiftning förenlig med gemenskapens lagstiftning". I artikel 2 i utkastet anges, parallellt med bestämmelserna i artikel 249 EG, att en rättsakt som anges i bilaga I till utkastet och som motsvarar en gemenskapsrättslig förordning "som sådan [skall] upptas i de avtalsslutande parternas nationella lagstiftning" och att "de avtalsslutande parternas myndigheter [får] välja form och metod för genomförandet" av en rättsakt som motsvarar ett gemenskapsrättsligt direktiv. I artikel 17.1 i utkastet anges vidare att de avtalsslutande parterna skall tillse att de rättigheter som följer av ECAA-avtalet kan "åberopas i de nationella domstolarna". Av dessa bestämmelser sammantagna följer att strävan efter enhetlighet i tillämpningen av bestämmelserna i ECAA-avtalet kommer att ske med iakttagande av det som är väsentligen kännetecknande för de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.
- 30 För det andra kan de mekanismer för förhandsavgörande som anges i artikel 23.2 i utkastet och i protokoll IV till detta, enligt vilka avtalspartstaterna har möjlighet att tillåta sina domstolar att begära förhandsavgörande från EG-domstolen, anses vara förenliga med fördraget.

- 31 Dessa bestämmelser syftar för övrigt sannolikt inte till att ge domstolarna i avtalspartsstaterna full behörighet att vända sig till domstolen. I protokoll IV till utkastet anges nämligen att varje avtalsslutande part har den möjlighet att begära förhandsavgörande som anges i utkastet "[n]är [denna] antar ett beslut om omfattningen av och förutsättningarna för [tillämpning av artikel 23.2 i utkastet]". Detta sätt att förstå bestämmelserna bekräftas av bestämmelserna i artikel 23.3 i utkastet, som avser situationer i vilka en domstol i en medlemsstat "inte kan [hänskjuta frågan] till EG-domstolen".
- 32 EG-domstolen har dock redan, beträffande motsvarande bestämmelser i EES-avtalet, funnit att stater kan ha frihet att bemyndiga, eller låta bli att bemyndiga, sina domstolar att vända sig till den (se det ovannämnda yttrandet 1/91, punkt 60).
- 33 Domstolen fann i samma yttrande även att andra domstolar än de i medlemsstaterna kan begära förhandsavgörande från den, under förutsättning att det förhandsavgörande som meddelas är bindande för den hänskjutande domstolen (se det ovannämnda yttrandet 1/91, punkterna 59 och 61—65). Detta är fallet i utkastet till ECAA-avtal, såsom ovan har redovisats, eftersom domstolen, om förhandsavgörande från den begärs i enlighet med artikel 23.2 i detta dokument — formerna för en sådan begäran återfinns i de alternativ som anges i protokoll IV till utkastet — i enlighet med vad som anges i detta protokoll kan meddela domar med bindande verkan angående såväl tolkningen som giltigheten av reglerna i ECAA-avtalet.
- 34 För det tredje innebär de mekanismer som avses i artikel 23.1 i utkastet avseende tolkningen av de bestämmelser i ECAA-avtalet som i allt väsentligt är identiska med bestämmelser inom gemenskapsrätten att de avtalsslutande parterna på ett tillfredsställande sätt kan beakta domstolens rättspraxis.

- 35 I artikel 23.1 i utkastet stipuleras nämligen att de materiella bestämmelserna i ECAA-avtalet, när de genomförs och tillämpas, skall tolkas i enlighet med kommissionens beslut och domstolens domar avseende identiska bestämmelser inom gemenskapsrätten.
- 36 Även om det i denna bestämmelse endast är kommissionens beslut och domstolens domar och beslut som meddelats före undertecknandet av ECAA-avtalet som tillerkänns bindande verkan innebär denna omständighet inte i sig att det föreligger oförenlighet med fördraget, eftersom det inrättas adekvata förfaranden för att domstolens senare rättspraxis inte skall påverkas och enhetligheten i tolkningen av de gemenskapsrättsliga reglerna således garanteras (se det ovannämnda yttrandet 1/92, punkterna 21—23).
- 37 Domstolen fann i sitt ovannämnda yttrande 1/92, som avsåg ett utkast till avtal om upprättande av EES, att förfarandena för beaktande av dess rättspraxis var tillräckliga. De mekanismer som hade valts i detta utkast var följande. Dels erhöll EES gemensamma kommitté domar och beslut från EG-domstolen och Efta-domstolen och skulle kontinuerligt granska utvecklingen i deras rättspraxis för att bibehålla en enhetlig tolkning av det berörda avtalet, dels fattade denna kommitté sina beslut "enhälligt", oavsett om dessa rörde de konsekvenser som skulle dras av utvecklingen i domstolens rättspraxis eller lösningen av tvister angående tolkningen av detta avtal, och dels skulle besluten "inte under några omständigheter... [påverka] EG-domstolens rättspraxis". Den sistnämnda regeln kvalificerades för övrigt av domstolen i punkt 24 i samma yttrande som "en väsentlig garanti, som är nödvändig för säkerställandet av autonomi hos gemenskapens rättsordning".
- 38 Utan att vara identiska med bestämmelserna i EES-avtalet ges emellertid genom bestämmelserna i utkastet till ECAA-avtal garantier som i stort sett är jämförbara med ovannämnda garanti.

- 39 För det första stipuleras det i artikel 23.1 i utkastet uttryckligen och i en form som är bindande för de avtalsslutande parterna att Gemensamma kommitténs beslut, trots att kommittén inte får den permanenta uppgiften att granska utvecklingen i EG-domstolens och avtalspartsstaternas domstolars rättspraxis, "skall överensstämma med EG-domstolens rättspraxis." Gemensamma kommittén, vars uppgift när någon av de avtalsslutande parterna vänder sig till den är att säkerställa ECAA-avtalets "avsedda funktion", kan således inte ålägga de ledamöter i den som är gemenskapens företrädare att tolka reglerna i avtalet på ett sätt som strider mot domstolens rättspraxis. Utkastets lydelse hindrar för övrigt inte att gemenskapens ställningstagande inom Gemensamma kommittén i förekommande fall kan underställas domstolen genom sådan talan som föreskrivs i fördraget.
- 40 Dessutom måste det krav som uppställs i artikel 25.3 i utkastet, enligt vilket kommittén skall agera enhälligt, likaledes anses vara en garanti för att gemenskapen i sitt förhållande till medlemsstaterna eller till gemenskapsmedborgarna inte åläggs någon tolkning som strider mot gemenskapens rättspraxis, även om kravet kan komma att visa sig vara till nackdel för ECAA-avtalets störningsfria tillämpning, genom att det på grund av detta inte kommer att vara möjligt att alltid tolka reglerna i detta avtal enhetligt.
- 41 Slutligen kan det förhållandet att det i artikel 23.1 i utkastet inte uttryckligen anges några rättsmedel för den situationen att Gemensamma kommittén inte lyckas fatta något beslut inte ha några negativa följder för någonting annat än den störningsfria tillämpningen av ECAA-avtalet. De skillnader mellan gemenskapen och avtalspartsstaterna i tolkningen av reglerna i ECAA-avtalet som skulle kunna få fortgå på grund av denna lucka kommer nämligen inte i sig att få några följder för gemenskapens rättsordning, då reglerna i denna, som i allt väsentligt är desamma som reglerna i ECAA-avtalet, men formellt sett är åtskilda, kommer att fortsätta att tolkas på sitt eget sätt.

- 42 För det fjärde föranleder inte heller artikel 23.3 i utkastet några invändningar. I den artikeln regleras den situationen att en domstol i en avtalsslutande part, mot vars beslut rättsmedel saknas, inte "kan [hänskjuta frågan] till EG-domstolen" och anges att alla domar från en sådan domstol skall sändas till Gemensamma kommittén, som skall agera för att säkerställa en enhetlig tolkning av ECAA-avtalet.
- 43 Trots att formuleringen att Gemensamma kommitténs beslut "skall överensstämma med EG-domstolens rättspraxis" i artikel 23.1 i utkastet inte upprepas i artikel 23.3 i detta är syftet med Gemensamma kommitténs agerande i detta sammanhang, liksom i det mer allmänna sammanhang som avses i artikel 23.1 i utkastet, att tillse att reglerna i ECAA-avtalet tillämpas på ett enhetligt sätt. Villkoret att Gemensamma kommitténs beslut skall överensstämma med EG-domstolens rättspraxis är således tillämpligt i alla situationer där kommittén söker uppnå detta syfte, såväl när kommittén agerar med stöd av artikel 23.1 i utkastet som när den agerar med stöd av artikel 23.3 i detta.
- 44 Avslutningsvis har de mekanismer för tvistlösning som införs genom artikel 27 i utkastet — till vilket förfarande det hänvisas i artikel 23.3 i detta — inspirerats av de mekanismer för detta som föreskrivs i EES-avtalet, vilka domstolen ansåg vara förenliga med fördraget, och mekanismerna i fråga föreskrivs i utkastet genom en mer bindande formulering. För det första anges det i själva ordalydelsen i utkastet att de beslut som Gemensamma kommittén fattar inom denna ram "inte [skall] påverka EG-domstolens rättspraxis". Vidare är den analys som redan gjorts av bestämmelserna i artikel 23.1 i utkastet beträffande verkningarna av enhällighetsregeln helt och hållet överförbar här. Dessutom kan de tvister som Gemensamma kommittén inte lyckas lösa hänskjutas till domstolen, vars beslut skall vara "slutgiltigt och bindande". Slutligen kommer avdelning 3 i protokoll IV till utkastet, såvida sådana tvister enligt denna bestämmelse endast kan hänskjutas till domstolen "på samma sätt som tvister som hänskjuts till domstolen i enlighet med artikel 239 i EG-fördraget", det vill säga med stöd av ett särskilt avtal som förutsätter att parterna i tvisten har kommit överens om detta, att få till följd att de situationer i vilka domstolen

måste meddela avgöranden begränsas, men bestämmelsen i fråga kommer inte att innebära att de ledamöter i Gemensamma kommittén som företräder gemenskapen blir tvungna att tillämpa regler som strider mot gemenskapsrätten.

- 45 Domstolen finner följaktligen att mekanismerna för en enhetlig tolkning av reglerna i ECAA-avtalet och för tvistlösning inte kommer att få som verkan att gemenskapen och dess institutioner åläggs någon särskild tolkning av de gemenskapsrättsliga regler som återges i detta avtal när de utövar sina interna behörigheter.
- 46 Till följd härav påverkar inte bestämmelserna i artiklarna 17, 23 och 27 samt i protokoll IV till ECAA-avtalet, i den lydelse som har ingivits till domstolen, autonomi hos gemenskapens rättsordning. Vid sådant förhållande skall det system för rättslig kontroll som enligt detta avtal föreslås i de nämnda bestämmelserna förklaras vara förenligt med fördraget.

På dessa grunder avger

## DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P. Jann, F. Macken, N. Colneric och S. von Bahr samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues och C.W.A. Timmermans,

efter att ha hört förste generaladvokaten S. Alber och generaladvokaterna F.G. Jacobs, P. Léger, D. Ruiz-Jarabo Colomer, J. Mischo, A. Tizzano, L.A. Geelhoed och C. Stix-Hackl,

följande yttrande:

Det system för rättslig kontroll som föreslås i artiklarna 17, 23 och 27 i avtalet om upprättandet av ett gemensamt europeiskt luftrum samt i protokoll IV till detta avtal är förenligt med EG-fördraget.

|                    |            |            |
|--------------------|------------|------------|
| Rodríguez Iglesias | Jann       | Macken     |
| Colneric           | von Bahr   | Gulmann    |
| Edward             | Puissochet | Wathelet   |
| Schintgen          |            | Skouris    |
| Cunha Rodrigues    |            | Timmermans |

Luxemburg den 18 april 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande