

Advies 1/00

Advies uitgebracht krachtens artikel 300, lid 6, EG

„Advies uitgebracht krachtens artikel 300, lid 6, EG — Ontwerp-overeenkomst betreffende totstandbrenging van gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte tussen Europese Gemeenschap en derde landen”

Advies van het Hof van 18 april 2002 1-3498

Samenvatting van het advies

1. *Internationale overeenkomsten — Overeenkomst tot oprichting van gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte tussen Gemeenschap en derde landen — Bepalingen van Overeenkomst identiek met overeenkomstige communautaire bepalingen — Toetsing door Hof van bestaan van toereikende maatregelen om autonomie van communautaire rechtsorde veilig te stellen — Draagwijdte*
2. *Internationale overeenkomsten — Overeenkomst tot oprichting van gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte tussen Gemeenschap en derde landen — Overeenkomst die aard van bevoegdheden van Gemeenschap en haar instellingen niet aantast — Verenigbaarheid van bepalingen van Overeenkomst met EG-Verdrag*

3. *Internationale overeenkomsten — Overeenkomst tot oprichting van gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte tussen Gemeenschap en derde landen — Regelingen voor behoud van homogene interpretatie van bepalingen van Overeenkomst en voor geschillenbeslechting — Regelingen die niet tot gevolg hebben dat Gemeenschap en haar instellingen bij uitoefening van hun interne bevoegdheden bepaalde uitlegging van in Overeenkomst overgenomen regels van gemeenschapsrecht wordt voorgeschreven — Verenigbaarheid met EG-Verdrag*

1. De grondgedachten die in de ontwerp-overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte (ECAA-overeenkomst) zijn verwerkt, hebben tot gevolg dat binnen een en dezelfde ruimte, die van de ECAA, regels van gemeenschapsrecht en regels die daaruit zijn overgenomen, naast elkaar komen te staan, doch niet stelselmatig door dezelfde autoriteiten of instanties zullen worden toegepast of geïnterpreteerd, hetgeen aanleiding kan geven tot discrepanties die de werking van de ECAA-overeenkomst kunnen belemmeren. Ook hebben zij tot gevolg dat de zorg voor de toepassing van tal van bepalingen van deze overeenkomst buiten het grondgebied van de Gemeenschap, bij de Commissie wordt gelegd, waardoor bijzondere relaties tussen de Gemeenschap en de overeenkomstsluitende staten ontstaan.

uitlegging van deze regels en de nieuwe institutionele banden die door de ECAA-overeenkomst tussen de Gemeenschap en de overeenkomstsluitende staten worden gecreëerd, de autonomie van de communautaire rechtsorde niet aantasten. In het bijzonder is het van belang dat de regelingen van deze overeenkomst verhinderen dat de Gemeenschap in geval van geschil met een overeenkomstsluitende staat een bepaalde uitlegging van de in de overeenkomst overgenomen regels van gemeenschapsrecht voorgeschreven wordt. Deze overeenkomst moet dus kunnen verhinderen dat de in artikel 220 EG vastgelegde doelstelling van eenheid van uitlegging van het gemeenschapsrecht en de functie van toezichthouder op de wettigheid van de handelingen van de gemeenschapsinstellingen die het Hof moet uitoefenen, op deze wijze worden aangetast.

In deze context, die wordt gekenmerkt door het feit dat een groot aantal regels van de ECAA-overeenkomst materieel gezien regels van gemeenschapsrecht zijn, zal het Hof moeten nagaan of het hem voorgelegde ontwerp voldoende maatregelen bevat, die ten minste vergelijkbaar moeten zijn met die van de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, om te garanderen dat het streven naar eenheid in de

Het behoud van de autonomie van de communautaire rechtsorde vereist dus in de eerste plaats dat de bevoegdheden van de Gemeenschap en haar instellingen, zoals neergelegd in het Verdrag, niet van karakter veranderen. In de tweede plaats is vereist dat de regelingen betreffende de eenheid van uitlegging van de regels van de ECAA-overeenkomst en betreffende de geschillenbeslechting niet tot gevolg hebben dat

de Gemeenschap en haar instellingen bij de uitoefening van hun interne bevoegdheden een bepaalde uitlegging van de in de overeenkomst overgenomen regels van gemeenschapsrecht wordt voorgeschreven.

(cf. punten 10-13)

2. De ontwerp-overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte (ECAA-overeenkomst) tast het karakter van de bevoegdheden van de Gemeenschap en haar instellingen niet in die mate aan dat zij met het Verdrag onverenigbaar moet worden verklaard.

Om te beginnen zal de ECAA-overeenkomst geen gevolgen hebben voor de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten. De lidstaten zijn immers geen partij bij de ECAA-overeenkomst. Er bestaat dus geen gevaar dat het bij artikel 25 van het ontwerp in het leven geroepen gemengd comité of een rechterlijke instantie waarbij een geschil over de uitlegging van bepalingen van deze overeenkomst aanhangig is, het begrip „overeenkomstsluitende partij” aldus toepast of uitlegt dat de respectieve bevoegdheden van de lidstaten en de Gemeenschap worden vastgesteld. Voorts garandeert het feit dat de lidstaten geen partij zijn bij de ECAA-overeenkomst, dat geschillen tussen de lidstaten onderling of tussen de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen

over de uitlegging van de bepalingen van gemeenschapsrecht die van toepassing zijn op het luchtvervoer, nog steeds uitsluitend worden beheerst door de mechanismen van het Verdrag. De procedure van artikel 27 van het ontwerp voor de regeling van geschillen door het gemengd comité heeft namelijk uitsluitend betrekking op geschillen tussen de overeenkomstsluitende staten of tussen een van deze staten en de Gemeenschap. Deze procedure is dus niet in strijd met artikel 292 EG, dat luidt: „De lidstaten verbinden zich, een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van dit Verdrag niet op andere wijze te doen beslechten dan in dit Verdrag is voorgeschreven.”

Voorts heeft de ontwerp-ECAA-overeenkomst weliswaar gevolgen voor de bevoegdheden van de communautaire instellingen, maar deze veranderen daardoor niet van karakter en het ontwerp tast dus de autonomie van de communautaire rechtsorde niet aan.

Wat de Commissie betreft, sluiten de bepalingen van het ontwerp immers nauw aan bij de bepalingen van het Verdrag waarin de taak wordt omschreven die zij op mededingingsgebied ten aanzien van de lidstaten verricht. Ook het feit dat de basisregels van de ECAA-overeenkomst identiek zijn aan die van het gemeenschapsrecht, die de Commissie zal hebben uit te voeren aan de zijde van de overeenkomstsluitende staten, alsook de institutionele keuze voor „één pijler”, moeten worden gezien als garanties

voor de instandhouding van het karakter van de bevoegdheden van de communautaire instellingen.

gen bij de uitoefening van hun interne bevoegdheden een bepaalde uitlegging van de in deze overeenkomst overgenomen regels van gemeenschapsrecht wordt voorgeschreven.

Wat het Hof betreft, voldoen de bepalingen van de ontwerp-ECAA-overeenkomst aan de essentiële voorwaarden voor instandhouding van het karakter van zijn bevoegdheden. In de eerste plaats draagt artikel 17, lid 3, van deze tekst het Hof op zich uit te spreken over „[a]lle vragen met betrekking tot de wettigheid van besluiten die door de Instellingen van de Europese Gemeenschap worden genomen op grond van deze Overeenkomst”. Het monopolie van het toezicht op de wettigheid van de handelingen die de gemeenschapsinstellingen hetzij ter uitvoering van het Verdrag hetzij op basis van een andere internationale akte verrichten, dat het Hof met name bij de artikelen 230 EG en 234 EG wordt verleend, komt dus niet in gevaar. In de tweede plaats blijft in alle gevallen waarin het ontwerp het Hof bevoegdheden verleent, het bindend karakter van zijn beslissingen behouden.

(cf. punten 14-17, 21-25)

3. De regelingen betreffende de homogene uitlegging van de regels van de overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte tussen de Gemeenschap en derde landen (ECAA-overeenkomst) en de beslechting van geschillen zullen niet tot gevolg hebben dat de Gemeenschap en haar instellingen

In de eerste plaats bepaalt het ontwerp dat de regels van de ECAA-overeenkomst overeenkomstig de wil van de overeenkomstsluitende partijen de algemene kenmerken van het gemeenschapsrecht zullen eerbiedigen. In de tweede plaats kunnen de regelingen inzake de prejudiciële verwijzing in artikel 23, lid 2, en protocol IV van het ontwerp, die de overeenkomstsluitende staten de mogelijkheid geven hun rechterlijke instanties te machtigen het Hof prejudiciële vragen te stellen, met het Verdrag verenigbaar worden geacht. Deze bepalingen hebben ongetwijfeld niet tot doel, de rechterlijke instanties van de overeenkomstsluitende staten van rechtswege de mogelijkheid te geven, zich tot het Hof te wenden. Het Hof heeft echter ten aanzien van de vergelijkbare bepalingen van de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte (EER-overeenkomst) reeds aanvaard dat staten de vrijheid moeten hebben hun gerechten al dan niet te machtigen vragen aan het Hof voor te leggen. Het Hof heeft ook overwogen dat andere rechters dan die van de lidstaten het Hof prejudiciële vragen kunnen stellen, mits de antwoorden die het Hof daarop geeft voor de verwijzende rechters bindend zijn. Zo is het ook in de ontwerp-ECAA-overeenkomst, aangezien het stellen van vragen aan het Hof krachtens artikel 23, lid 2, waarvoor de voorwaarden zijn uitgewerkt in de verschillende opties van protocol IV, het Hof overeenkomstig de bewoordin-

gen van dit protocol in staat stelt zich op bindende wijze uit te spreken over zowel de uitlegging als de geldigheid van de regels van de ECAA-overeenkomst.

In de derde plaats maken de in artikel 23, lid 1, van het ontwerp bedoelde regelingen betreffende de uitlegging van bepalingen van de ECAA-overeenkomst, die inhoudelijk identiek zijn aan de overeenkomstige bepalingen van gemeenschapsrecht, het mogelijk dat de overeenkomstsluitende partijen voldoende rekening houden met de rechtspraak van het Hof. Deze bepaling beperkt de erkenning van het bindend gezag van besluiten van de Commissie en de rechtspraak van het Hof weliswaar tot besluiten en arresten van vóór de ondertekening van de ECAA-overeenkomst, maar dit is op zich geen grond voor onverenigbaarheid met het Verdrag, mits adequate procedures worden ingevoerd om te zorgen dat aan de rechtspraak van het Hof van na die datum geen afbreuk wordt gedaan en dat aldus de eenheid van uitlegging van de regels van gemeenschapsrecht wordt gegarandeerd.

In de vierde plaats bestaat ook geen bezwaar tegen artikel 23, lid 3, van het ontwerp, dat het geval regelt dat een in laatste instantie rechtsprekende rechter van een overeenkomstsluitende partij „geen zaken kan voorleggen aan het Hof”, en bepaalt dat elke uitspraak van een dergelijke rechterlijke instantie wordt voorgelegd aan het gemengd comité, dat zich vervolgens aldus uitsprekt dat de homogene uitlegging van de ECAA-overeenkomst wordt gegarandeerd.

Ten slotte zijn de regelingen voor geschillenbeslechting in artikel 27 van het ontwerp, naar welke procedure artikel 23, lid 3, verwijst, geredigeerd naar het voorbeeld van die van de EER-overeenkomst, welke door het Hof verenigbaar zijn geacht met het Verdrag, en zijn deze in het ontwerp dwingend geformuleerd.

(cf. punten 29-34, 36, 42, 44-45)