

URTEIL DES GERICHTSHOFES
12. Mai 1998 *

In der Rechtssache C-170/96

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Pieter van Nuffel, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

unterstützt durch

Europäisches Parlament, vertreten durch Johann Schoo, Abteilungsleiter im Juristischen Dienst, und José-Luis Rufas Quintana, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelfer,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch Julian Schutte, Direktor im Juristischen Dienst, und Michael Bishop, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Alessandro Morbilli, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Französisch.

unterstützt durch

Königreich Dänemark, vertreten durch Peter Biering, Abteilungsleiter im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Dänische Botschaft, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Französische Republik, zunächst vertreten durch Catherine de Salins, Abteilungsleiterin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, sodann durch Kareen Rispal-Bellanger, Abteilungsleiterin in derselben Direktion, und Claude Chavance, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten in derselben Direktion, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Britische Botschaft, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Gemeinsamen Maßnahme vom 4. März 1996 — vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen — betreffend den Transit auf Flughäfen (96/197/JI) (ABl. L 63, S. 8)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet und R. Schintgen sowie der Richter G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (Berichterstat-ter), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón und K. M. Ioannou,

Generalanwalt: N. Fennelly

Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 9. Dezember 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. Februar 1998,

folgendes

Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 15. Mai 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag die Nichtigkeitsklage der Gemeinsamen Maßnahme vom 4. März 1996 — vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen — betreffend den Transit auf Flughäfen (96/197/JI) (ABl. L 63, S. 8; im folgenden: Rechtsakt) beantragt.

- 2 Dieser Rechtsakt bezweckt, wie aus seiner zweiten Begründungserwägung hervorgeht, die Harmonisierung der Politik der Mitgliedstaaten im Bereich der Visumpflicht für den Transit auf Flughäfen, um die Kontrolle des Luftwegs zu verbessern, der häufig zur Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, namentlich im Hinblick auf einen illegalen Aufenthalt, benutzt wird, was insbesondere in Einreiseanträgen oder faktischen Einreisen beim Transit auf Flughäfen zum Ausdruck kommt.

- 3 Artikel 1 des Rechtsakts definiert als Visum für den Transit auf Flughäfen „die Genehmigung, über die die Staatsangehörigen einiger Drittländer in Abweichung von dem in Anhang 9 des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt [unterzeichnet am 7. Dezember 1944 (*United Nations Treaty Series*, Band 15, Nr. 102)] verankerten Grundsatz der freien Durchreise verfügen müssen, um die Transitzone der Flughäfen der Mitgliedstaaten zu passieren“.

- 4 Artikel 2 Absatz 1 des Rechtsakts bestimmt: „Das Visum für den Transit auf Flughäfen wird von den Konsularstellen der Mitgliedstaaten ausgestellt.“ Absatz 2 Unterabsatz 2 dieses Artikels legt die wesentlichen Bedingungen für die Ausstellung der Visa für den Transit auf Flughäfen fest. Es geht vor allem darum, „dafür Sorge zu tragen, daß der Antrag auf Ausstellung eines Visums für den Transit auf Flughäfen in Anbetracht der vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen gerechtfertigt ist und daß diese Unterlagen die Einreise in das Endbestimmungsland soweit wie möglich sicherstellen, und zwar insbesondere dadurch, daß der Antragsteller ein gegebenenfalls erforderliches Visum vorweisen kann“.

- 5 Artikel 3 des Rechtsakts sieht folgendes vor: „Jeder Mitgliedstaat verlangt von den Staatsangehörigen der Drittländer, die in der im Anhang enthaltenen gemeinsamen Liste aufgeführt sind, ein Visum für den Transit auf Flughäfen, sofern sie bei der Durchreise durch die Transitzonen der im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gelegenen Flughäfen nicht bereits im Besitz eines Einreise- oder Transitvisums für diesen Mitgliedstaat sind.“

- 6 Artikel 4 des Rechtsakts erlaubt den Mitgliedstaaten, Ausnahmen von der Visumpflicht für den Transit auf Flughäfen vorzusehen; diese Ausnahmen gelten nicht nur für „Mitglieder des Flug- und Schiffspersonals“ und „Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen“, sondern auch für „Inhaber von Aufenthaltstiteln oder gleichwertigen Dokumenten, die von einem Mitgliedstaat ausgestellt wurden“, und für „Inhaber von Visa, die von einem Mitgliedstaat oder von einem Staat ausgestellt wurden, der dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum beigetreten ist“.

- 7 Artikel 5 des Rechtsakts lautet: „Jeder Mitgliedstaat entscheidet über das Erfordernis eines Visums für den Transit auf Flughäfen für Staatsangehörige von Staaten, die nicht in der im Anhang enthaltenen gemeinsamen Liste aufgeführt sind.“ Artikel 6 bestimmt: „Jeder Mitgliedstaat legt die Regelung für den Transit auf Flughäfen für Staatenlose und anerkannte Flüchtlinge fest.“
- 8 Schließlich nennt Artikel 7 des Rechtsakts die Frist für die Mitteilung der Maßnahmen, die nach Inkrafttreten des Rechtsakts getroffen worden sind, und Artikel 10 gibt das Datum des Inkrafttretens dieses Rechtsakts sowie die zusätzliche Frist an, die den Mitgliedstaaten zugestanden wurde, die das Visum für den Transit auf Flughäfen noch nicht kennen.
- 9 Die Kommission möchte mit ihrer Klage feststellen lassen, daß der Rat dadurch gegen Artikel 100c EG-Vertrag verstoßen hat, daß er den Rechtsakt auf der Grundlage von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrages über die Europäische Union angenommen hat.
- 10 Artikel 100c Absätze 1 und 3 bestimmt:
- „(1) Der Rat bestimmt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die dritten Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen.
- ...
- (3) Vom 1. Januar 1996 an trifft der Rat Entscheidungen im Sinne des Absatzes 1 mit qualifizierter Mehrheit. Vor diesem Zeitpunkt erläßt der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Maßnahmen zur einheitlichen Visagegestaltung.“

- 11 Mit Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 13. November 1996 ist das Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Mit Beschlüssen vom 19., 20. und 27. November 1996 hat der Präsident des Gerichtshofes die Französische Republik, das Königreich Dänemark und das Vereinigte Königreich als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.

Zuständigkeit des Gerichtshofes

- 12 Das Vereinigte Königreich macht geltend, nach Artikel L des Vertrages über die Europäische Union sei der Gerichtshof für die Klage der Kommission nicht zuständig, da der auf der Grundlage von Artikel K.3 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union erlassene Rechtsakt nicht zu den Handlungen gehöre, die vom Gerichtshof gemäß Artikel 173 EG-Vertrag für nichtig erklärt werden könnten.
- 13 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Klage der Kommission auf die Feststellung gerichtet ist, daß der vom Rat angenommene Rechtsakt wegen seines Gegenstands in den Anwendungsbereich des Artikels 100c des Vertrages fällt, so daß er auf diese Bestimmung hätte gestützt werden müssen.
- 14 Sodann ergibt sich aus Artikel M des Vertrages über die Europäische Union, daß eine Bestimmung wie Artikel K.3 Absatz 2, wonach der Rat in den Bereichen des Artikels K.1 gemeinsame Maßnahmen annehmen kann, nicht die Bestimmungen des EG-Vertrags berührt.
- 15 Nach Artikel L des Vertrages über die Europäische Union gelten die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gerichtshofes und die Ausübung dieser Zuständigkeit für Artikel M dieses Vertrages.

- 16 Der Gerichtshof hat daher darüber zu wachen, daß die Handlungen, von denen der Rat behauptet, sie fielen unter Artikel K.3 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union, nicht in die Zuständigkeiten übergreifen, die die Bestimmungen des EG-Vertrags der Gemeinschaft zuweisen.
- 17 Demnach ist der Gerichtshof zuständig, den Inhalt des Rechtsakts anhand des Artikels 100c EG-Vertrag zu prüfen, um festzustellen, ob der Rechtsakt nicht die Zuständigkeit der Gemeinschaft nach dieser Bestimmung beeinträchtigt, und ihn für nichtig zu erklären, wenn sich herausstellen sollte, daß er auf Artikel 100c EG-Vertrag hätte gestützt werden müssen.
- 18 Somit ist der Gerichtshof für die Prüfung der Klage der Kommission zuständig.

Begründetheit

- 19 Die Kommission, unterstützt vom Parlament, vertritt die Auffassung, die Worte „Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten“ in Artikel 100c EG-Vertrag betreffen die physische Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten. Sie macht geltend, der Transit durch die Transitzone eines Flughafens in einem Mitgliedstaat müsse als Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats angesehen werden, da die Reisenden, die sich in der Transitzone befänden, notwendig die Grenze des betreffenden Mitgliedstaats hätten überschreiten müssen. Folglich sei bei einem Transit durch die Transitzone eines Flughafens das in Artikel 100c genannte Kriterium des Überschreitens einer Außengrenze erfüllt, so daß die Gemeinschaft aufgrund dieser Bestimmung für den Erlaß von Vorschriften über die Regelung des Transits auf Flughäfen zuständig sei.

- 20 Demgegenüber vertreten der Rat, die dänische und die französische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs die Meinung, Artikel 100c betreffe den Übergang an einem Grenzkontrollpunkt. Da das Visum für den Transit auf Flughäfen seinem Inhaber nicht gestatte, die Grenzen des Transitstaats zu überschreiten, um in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats einzureisen und dort zu verkehren, wie sich aus dem Rechtsakt ergebe, falle die Zuständigkeit für den Erlaß von Vorschriften über die Regelung des Transits auf Flughäfen nicht unter Artikel 100c.
- 21 Um die Bedeutung der in Artikel 100c Absatz 1 des Vertrages enthaltenen Wendung „beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten“ zu bestimmen, ist diese anhand des Artikels 3 Buchstabe d EG-Vertrag auszulegen, der unter den Tätigkeiten der Gemeinschaft im Sinne von Artikel 2 auch diejenige erwähnt, die „Maßnahmen hinsichtlich der Einreise in den Binnenmarkt und des Personenverkehrs im Binnenmarkt gemäß Artikel 100c“ umfaßt.
- 22 Nach dieser Bestimmung betrifft Artikel 100c des Vertrages nur Maßnahmen hinsichtlich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Staatsangehörige dritter Länder, soweit sie sich auf die Einreise in den Binnenmarkt und den Verkehr dieser Staatsangehörigen im Binnenmarkt beziehen, die zu diesem Zweck ein Visum besitzen müssen.
- 23 Die Einreise in den Binnenmarkt und der Verkehr im Binnenmarkt durch einen Staatsangehörigen eines Drittlandes setzt notwendig nicht nur voraus, daß dieser sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats befindet, sondern auch, daß ihm ordnungsgemäß erlaubt worden ist, in diesem Gebiet zu verkehren. Bei der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats über einen Flughafen bedeutet diese Erlaubnis, daß der Betroffene den Grenzkontrollpunkt der Transitzone des Flughafens dieses Mitgliedstaats passieren darf.
- 24 Folglich erfaßt Artikel 100c Absatz 1 des Vertrages nur Visa, die es ihren Inhabern gestatten, die Außengrenzen eines Mitgliedstaats an solchen Übergangspunkten zu überschreiten, um während der Zeit und unter den Bedingungen, die in diesen Visa vorgesehen sind, sich im Binnenmarkt aufzuhalten oder dort zu reisen.

- 25 Diese Auslegung kann nicht durch die Feststellung entkräftet werden, daß ein Visum im Sinne des Artikels 100c des Vertrages beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts seinem Inhaber nicht das Recht verleiht, frei im gesamten Binnenmarkt zu verkehren, und es dem Mitgliedstaat, der das Visum ausstellt, sogar erlaubt ist, dieses Recht auf den Verkehr in seinem eigenen Hoheitsgebiet oder aufgrund von Abkommen, die er mit anderen Mitgliedstaaten geschlossen hat, auf die Gesamtheit ihrer Hoheitsgebiete zu beschränken.
- 26 Demnach erfaßt der Begriff „Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten“ in Artikel 100c Absatz 1, ausgelegt anhand des Artikels 3 Buchstabe d des Vertrages, in einem Flughafen das Überschreiten dieser Grenzen an einem Grenzkontrollpunkt, das es dem Inhaber des Visums gestattet, in den Binnenmarkt einzureisen und dort zu verkehren.
- 27 Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob der Rechtsakt auf Artikel 100c hätte gestützt werden müssen.
- 28 Nach Artikel 1 des Rechtsakts ist das Visum für den Transit auf Flughäfen eine Genehmigung, über die die Staatsangehörigen einiger Drittländer verfügen müssen, um die Transitzone der Flughäfen der Mitgliedstaaten zu passieren.
- 29 Nach dem Wortlaut des Artikels 1 sowie der dritten Begründungserwägung des Rechtsakts stellt das Erfordernis eines Visums für den Transit auf Flughäfen eine Abweichung von dem in Anhang 9 des erwähnten Abkommens von Chicago verankerten Grundsatz der freien Durchreise durch die Transitzone der Flughäfen dar.
- 30 Das Visum für den Transit auf Flughäfen betrifft Flugpassagiere aus Drittländern, die im Flughafen des Mitgliedstaats, in dem das Flugzeug gelandet ist, bleiben, um dasselbe oder ein anderes Flugzeug zu besteigen, das in ein anderes Drittland fliegt. Wird gemäß Artikel 1 des Rechtsakts ein solches Visum verlangt, so setzt dies

daher voraus, daß sein Inhaber in der Transitzone dieses Flughafens bleibt und nicht berechtigt ist, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zu verkehren.

- 31 Diese Auslegung wird durch Artikel 3 des Rechtsakts bestätigt, wonach von den Staatsangehörigen dritter Länder ein Visum für den Transit auf Flughäfen nicht verlangt wird, sofern sie bei der Durchreise durch die Transitzonen der im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gelegenen Flughäfen bereits im Besitz eines Einreise- oder Transitvisums sind.
- 32 Folglich erlaubt ein Visum für den Transit auf Flughäfen seinem Inhaber nicht, die Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 100c EG-Vertrag zu überschreiten. Demnach fällt der Rechtsakt nicht unter diese Bestimmung.
- 33 Somit ist die Klage abzuweisen.

Kosten

- 34 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.
- 35 Das Königreich Dänemark, die Französische Republik, das Vereinigte Königreich und das Parlament tragen als Streithelfer gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Königreich Dänemark, die Französische Republik, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten.

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

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Mai 1998.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias