DOMSTOLENS DOM

19. januar 1994 *

I sag C-364/92,

angående en anmodning, som Belgiens Cour de cassation i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

SAT Fluggesellschaft mbH

mod

Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed (Eurocontrol),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 86 og 90,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida og M. Díez de Velasco samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse (refererende dommer), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— SAT ved advokat Henriette Tielemans, Bruxelles

— Eurocontrol ved advokat Jacques Putzeys, Bruxelles

— den tyske regering ved Ministerialrat Ernst Röder og Regierungsdirektor Claus-Dieter Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Lucinda Hudson, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget

— den franske regering ved directeur adjoint des affaires juridiques Edwige Belliard, Udenrigsministeriet, og conseiller des affaires étrangères Catherine de Salins, som befuldmægtigede

— den græske regering ved assisterende juridisk konsulent Nikolaos Mavrikas og Maria Basdeki fra Statens Advokatkontor, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Bernd Langeheine, Kommissionens Juridiske Tjeneste, bistået af Géraud de Bergues, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at sagsøgeren i hovedsagen, sagsøgte i hovedsagen, den græske regering, den franske regering og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 28. september 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. november 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 10. september 1992, indgået til Domstolen den 18. september s.å., har Belgiens Cour de cassation i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 86 og 90.

2 Spørgsmålet er blevet forelagt under en sag mellem det tyske luftfartsselskab SAT Fluggesellschaft mbH (herefter benævnt »SAT«), og Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed, Eurocontrol (herefter benævnt »Eurocontrol«).

3 Eurocontrol er en international organisation med hovedsæde i Bruxelles, som blev oprettet i henhold til en konvention af 13. december 1960. En protokol af 12. februar 1981, der trådte i kraft den 1. januar 1986, ændrede væsentligt den

oprindelige konvention (herefter benævnt »den ændrede konvention«). De kontraherende stater er Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Belgien, Den Franske Republik, Den Hellenske Republik, Irland, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Republikken Cypern, Den Ungarske Republik, Republikken Malta, Den Schweiziske Konføderation og Republikken Tyrkiet.

4 I henhold til den ændrede konventions artikel 2, stk. 1, litra l), har Eurocontrol bl.a. til opgave at indføre og opkræve afgifter, der pålægges brugere af lufttrafiktjeneste i henhold til den multilaterale aftale, undertegnet den 12. februar 1981, vedrørende en route-afgifter, på vegne af både de ovennævnte kontraherende parter og ikkemedlemsstater, som er part i denne aftale. Disse stater er Østrig og Spanien.

5 Den tvist, Eurocontrol har indbragt for de belgiske retsinstanser, vedrører opkrævningen af en route-afgifter på 3 175 953 USD, som SAT skylder for flyvninger i perioden september 1981 december 1985.

6 Som begrundelse for ikke at betale afgifterne har SAT gjort gældende, at Eurocontrol har tilsidesat traktatens artikel 86 og 90. SAT har anført, at Eurocontrol's praksis, der består i, for samme ydelser, at fastsætte afgifter, som bl.a. er forskellige fra stat til stat og fra år til år, må anses for misbrug af en dominerende stilling i henhold til traktatens artikel 86.

7 Det er på denne baggrund, at Belgiens Cour de cassation har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Er Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed (Eurocontrol), der blev oprettet ved den internationale konvention vedrørende samarbejde om luftfartens sikkerhed, undertegnet i Bruxelles den 13. december 1960 og ændret samme sted ved protokol af 12. februar 1981, en virksomhed i henhold til artikel 86 og 90 i Rom-traktaten af 25. marts 1957 om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab?«

Domstolens kompetence

8 Eurocontrol har anført, at Domstolen ikke kan behandle sager, hvori Eurocontrol er part, da forholdet mellem Eurocontrol og Fællesskabet som følge af Eurocontrol's egenskab af international organisation er undergivet folkeretten. Domstolen har således ikke kompetence til at besvare det præjudicielle spørgsmål.

9 Denne formalitetsindsigelse kan ikke tages til følge. Domstolen har kompetence til at fortolke traktatens bestemmelser, hvilket fremgår af traktatens artikel 177, som indfører et direkte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retsinstanser inden for rammerne af en procedure, som ikke har karakter af tvistemål, og hvor parterne ikke kan gribe ind i sagsbehandlingen, under hvilken de alene opfordres til at udtale sig (jf. bl.a. dom af 9.12.1965, sag 44/65, Hessische Knappschaft, Sml. 1965-1968, s. 137, org. ref.: Rec. s. 1191).

10 Den nationale ret har imidlertid forelagt Domstolen et spørgsmål, der ikke vedrører fortolkningen af konventionen om oprettelse af Eurocontrol eller den multilaterale aftale vedrørende en route-afgifter, men fortolkningen af traktatens artikel 86 og 90.

11 Spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsreglerne kan gøres gældende over for Eurocontrol, vedrører realiteten og er uden betydning for Domstolens kompetence.

Formaliteten

12 Eurocontrol har også anført, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet præmisserne i den nationale dom er behæftet med en væsentlig vildfarelse, da det fejlagtigt antages, at organisationen har eneret til at varetage flyvekontroltjenesten og til at opkræve en route-afgifterne. Yderligere vil en eventuel dom, hvori det fastslås, at Eurocontrol er omfattet af traktatens konkurrenceregler, ikke kunne kræves opfyldt, idet dommen ikke er retligt bindende for de stater, som har tilsluttet sig konventionen uden at være medlem af Fællesskabet.

13 Det første anbringende, hvorefter det af den nationale ret forelagte præjudicielle spørgsmål er irrelevant, kan ikke tiltrædes. For så vidt som det — for at kunne besvare det forelagte spørgsmål vedrørende realiteten — er vigtigt at fastslå den nøjagtige rækkevidde af de beføjelser, der er tillagt en organisation som Eurocontrol, er det forhold, at den nationale rets oplysninger om disse beføjelser måtte være fejlagtige, uden betydning for, om Domstolen kan tage stilling til det præjudicielle spørgsmål.

14 Det andet anbringende kan lige så lidt tages til følge som indsigelsen mod Domstolens kompetence. Anbringendet vedrører nemlig realiteten, da det forudsætter, at spørgsmålet om, hvorvidt Eurocontrol er en virksomhed, der er omfattet af konkurrencereglerne, er afgjort.

Realiteten

15 SAT har anført, at Eurocontrol er en virksomhed i henhold til traktatens artikel 86 og 90. Organisationens aktiviteter vedrørende forskning og koordinering kan ikke anses for »jus imperii«-aktiviteter, idet der er tale om aktiviteter af økonomisk art, som kan udøves af privatretlige organer. Selv flyvekontroltjenesten må anses for en økonomisk virksomhed, hvilket fremgår af, at denne tjeneste i visse medlemsstater varetages af private virksomheder. SAT anfører subsidiært, at i det mindste opkrævningen af afgifterne, som er genstand for hovedsagen, er af erhvervsmæssig karakter, hvilket bl.a. fremgår af, at det er ved Tribunal de commerce, Bruxelles, at Eurocontrol har anlagt sag med påstand om betaling af afgifterne.

16 Den tyske, den franske og den græske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Eurocontrol har derimod påberåbt sig den offentligretlige karakter af Eurocontrol's virksomhed til støtte for deres påstand om, at organisationen ikke er en virksomhed i henhold til traktatens konkurrenceregler. De har bl.a. henvist til Domstolens domme vedrørende fortolkningen af konventionen af 27. september 1968 om retterne kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, hvoraf det fremgår, at Eurocontrol må ligestilles med en offentlig myndighed, der udøver en offentligretlig beføjelse (dom af 14.10.1976, sag 29/76, LTU, Sml. s. 1541, og af 14.7.1977, forenede sager 9/77 og 10/77, Bavaria

Fluggesellschaft og Germanair, Sml. s. 1517). Regeringerne og Eurocontrol gør navnlig gældende, at flyvekontroltjenesten er en form for politivirksomhed til varetagelse af den offentlige sikkerhed. Opkrævningen af en route-afgifterne foretages for de kontraherende staters regning, idet afgifterne kun er en modydelse for den lufttrafiktjeneste, som staterne stiller til rådighed.

17 Også Kommissionen har anført, at Eurocontrol ikke er en virksomhed i traktatens forstand og har herved fremført de samme argumenter som medlemsstaterne for så vidt angår opkrævningen af en route-afgifterne. Kommissionen tilføjer, at flyvekontroltjenesten, som ikke direkte er genstand for hovedsagen, er en opgave, der påhviler det offentlige, og som ikke kan anses for økonomisk virksomhed, da der er tale om en tjeneste af almen interesse til beskyttelse af såvel luftfartens brugere som befolkningen i de områder, der overflyves.

18 Det fremgår af Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 23.4.1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 21, og af 17.2.1993, forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet og Pistre, Sml. I, s. 637, præmis 17), at inden for konkurrenceretten omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde.

19 For at afgøre, om Eurocontrol må anses for en virksomhed i henhold til traktatens artikel 86 og 90, er det nødvendigt at se nærmere på arten af organisationens virksomhed.

20 Artikel 1 i konventionen angående international civil luftfart undertegnet i Chicago den 7. december 1944 (Samling af De Forenede Nationers Traktater, bind 15, nr. 105) bestemmer: »De kontraherende stater anerkender, at enhver stat har fuldstændig og udelukkende højhedsret over luftrummet over dens territorium.« Inden for rammerne af denne højhedsret varetager staterne under overholdelse af bestemmelserne i gældende internationale konventioner de politimæssige opgaver i deres luftrum samt flyvekontroltjenesten.

21 Eurocontrol er ifølge den ændrede konvention en international organisation med regionalt sigte. De kontraherende parter er enige om at styrke samarbejdet og udvikle fælles aktiviteter inden for luftfart, idet der herved tages tilbørligt hensyn til forsvarsmæssige behov, og idet der sørges for den for alle luftrumsbrugere størst mulige frihed, der er forenelig med det krævede sikkerhedsniveau. Organisationen skal samarbejde med de kontraherende staters civile og militære myndigheder (den ændrede konventions artikel 1).

22 Eurocontrol's beføjelser som fastlagt i den ændrede konventions artikel 2 omfatter for det første forskning, planlægning, koordinering af de nationale politikker og uddannelse af personel.

23 For det andet har Eurocontrol kompetence til at indføre og opkræve en routeafgifter, der pålægges brugerne af luftrummet. Eurocontrol fastsætter i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt af Den Internationale Civile Luftfartsorganisation, den fælles formel for beregningen af en route-afgifterne. Formelen tager hensyn til flyets vægt og den overfløjne distance, hvorpå der anvendes en »enhedsrate«. Denne rate fastsættes ikke af Eurocontrol, men af hver af de kontraherende stater for brugen af statens luftrum. For hver enkelt flyvning beregner og opkræver Eurocontrol en enkelt afgift, som udgør summen af de skyldige afgifter. Afgifterne opkræves for staternes regning og indbetales til disse med fradrag af en del af provenuet svarende til anvendelsen af en »administrativ enhedsrate« med det formål at dække omkostningerne ved opkrævningen.

24 Endelig er den operationelle del af flyvekontroltjenesten, som det udtrykkeligt er foreskrevet i protokollen af 12. februar 1981, begrænset, da Eurocontrol kun kan udøve en sådan virksomhed på de kontraherende staters anmodning. Det er ubestridt, at Eurocontrol inden for disse rammer begrænser sig til fra Maastrichtcentret at kontrollere luftrummet over Benelux-landene og den nordlige del af Forbundsrepublikken Tyskland. Med henblik herpå har Eurocontrol rettigheder og tvangsbeføjelser, der afviger fra almindelig ret, og som denne kontrol over for brugerne af luftrummet indebærer. Under udøvelsen af denne særlige kompetence skal organisationen overholde internationale aftaler og nationale bestemmelser vedrørende adgang til samt overflyvning og sikring af de kontraherende parters territorium.

25 Med hensyn til sidstnævnte virksomhed bemærkes, at det er ubestridt, at Eurocontrol er forpligtet til at varetage flyvekontroltjenesten i dette luftrum til gavn for ethvert luftfartøj, der anvender luftrummet, også når operatøren ikke har betalt udestående en route-afgifter til Eurocontrol.

26 Endelig finansieres Eurocontrol's virksomhed ved bidrag fra de kontraherende stater.

27 Eurocontrol udfører således for de kontraherende staters regning opgaver af almen interesse med det formål at bidrage til opretholdelsen og forbedringen af luftfartens sikkerhed.

28 I modsætning til det af SAT anførte kan Eurocontrol's virksomhed vedrørende opkrævning af en route-afgifter, som er genstand for hovedsagen, ikke adskilles fra organisationens øvrige aktiviteter. Afgifterne er kun den modydelse, som skal erlægges af brugerne, der er forpligtet til — udelukkende — at anvende flyvekontroltjenestens hjælpemidler og tjenesteydelser. Som Domstolen allerede har fastslået i forbindelse med fortolkningen af ovennævnte konvention af 27. september 1968, må Eurocontrol for så vidt angår opkrævning af afgifter anses for en offentlig myndighed, der udøver en offentligretlig beføjelse (ovennævnte LTU-dom, præmis 4 og 5).

29 I denne egenskab handler Eurocontrol for de kontraherende staters regning, uden at organisationen i virkeligheden har indflydelse på en route-afgifternes størrelse. Det forhold, at afgiftsbeløbet, som anført af SAT for den nationale ret, afhænger af tidspunktet for opkrævningen og af de områder, der overflyves, kan ikke tilregnes Eurocontrol, som blot fastsætter og anvender en fælles formel på de ovenfor beskrevne vilkår, men de kontraherende stater, som fastsætter størrelsen af enhedsraterne.

30 Ud fra en helhedsbetragtning er Eurocontrol's virksomhed som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet, knyttet til udøvelsen af beføjelser

vedrørende kontrollen af og de politimæssige opgaver i luftrummet, som typisk er beføjelser, der henregnes til offentlig myndighed. Der er ikke tale om økonomisk virksomhed, som kan begrunde anvendelsen af traktatens konkurrenceregler.

31 Følgelig er en international organisation som Eurocontrol ikke en virksomhed, der er omfattet af traktatens artikel 86 og 90.

32 Det forelagte spørgsmål skal herefter besvares med, at traktatens artikel 86 og 90 skal fortolkes således, at en international organisation som Eurocontrol ikke er en virksomhed i disse artiklers forstand.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den franske og den græske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Belgiens Cour de cassation ved dom af 10. september 1992, for ret:

Traktatens artikel 86 og 90 skal fortolkes således, at en international organisation som Eurocontrol ikke er en virksomhed i disse artiklers forstand.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Joliet

Schockweiler Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. januar 1994.

J.-G. Giraud

Justitssekretær

O. Due

Præsident