ARREST VAN HET HOF
19 januari 1994 *

In zaak C-364/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Belgische Hof van Cassatie, in het aldaar aanhangig geding tussen

SAT Fluggesellschaft mbH

en

Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart (Eurocontrol),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag,

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida en M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse (rapporteur), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— SAT, vertegenwoordigd door H. Tielemans, advocaat te Brussel,

— Eurocontrol, vertegenwoordigd door J. Putzeys, advocaat te Brussel,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat, en C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. L. Hudson van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard, adjunct-directeur juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. de Salins, adviseur buitenlandse zaken, als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door N. Mavrikas, adjunct-juridisch adviseur, en M. Basdeki, ambtenaar juridische zaken bij de juridische dienst van de Staat, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Langeheine, lid van haar juridische dienst, bijgestaan door G. de Bergues, nationaal deskundige bij de juridische dienst gedetacheerd, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoekster en verweerster in het hoofdgeding, van de Griekse en de Franse regering en de Commissie ter terechtzitting van 28 september 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 november 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 10 september 1992, bij het Hof binnengekomen op 18 september daaraanvolgend, heeft het Belgische Hof van Cassatie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag.

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen de luchtvaartmaatschappij naar Duits recht SAT Fluggesellschaft mbH (hierna: „SAT") en de Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart, Eurocontrol (hierna: „Eurocontrol").

3 Eurocontrol is een te Brussel gevestigde internationale organisatie, die is opgericht bij Verdrag van 13 december 1960. Bij protocol van 12 februari 1981, dat op 1 januari 1986 in werking is getreden, is het oorspronkelijke Verdrag ingrijpend

gewijzigd (hierna: „het gewijzigde Verdrag"). De Verdragsluitende Staten zijn de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België, de Franse Republiek, de Helleense Republiek, Ierland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, alsmede de Republiek Cyprus, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Zwitserse Bondsstaat en de Republiek Turkije.

4 Ingevolge artikel 2, lid 1, sub l, van het gewijzigde Verdrag, heeft Eurocontrol met name tot taak, overeenkomstig de Multilaterale Overeenkomst van 12 februari 1981 betreffende „en route"-heffingen, namens de Verdragsluitende Staten en de bij de Overeenkomst Partij zijnde derde Staten de aan de gebruikers van de diensten voor de luchtvaart opgelegde heffingen vast te stellen en te innen. Die derde Staten zijn Oostenrijk en Spanje.

5 Het geschil dat Eurocontrol aan de Belgische rechter heeft voorgelegd, betreft de invordering van „en route"-heffingen tot een bedrag van 3 175 953 USD, die SAT verschuldigd zou zijn voor vluchten in de periode van september 1981 tot december 1985.

6 SAT weigert deze heffingen te betalen, omdat Eurocontrol de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag zou hebben geschonden. Volgens haar vormt de handelwijze van Eurocontrol, die erin bestaat, voor gelijkwaardige prestaties verschillende tarieven en heffingen vast te stellen naar gelang van het land en het jaar, een misbruik van machtspositie in de zin van artikel 86 EEG-Verdrag.

7 In deze omstandigheden heeft het Belgische Hof van Cassatie, dat zich over het geschil heeft uit te spreken, het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is de Europese Organisatie voor de Veiligheid van de Luchtvaart, opgericht bij een op 13 december 1960 te Brussel ondertekend en bij protocol van 12 februari 1981 gewijzigd Verdrag, een onderneming in de zin van de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag?"

De bevoegdheid van het Hof

8 Eurocontrol stelt, dat zij als internationale organisatie wier betrekkingen met de Gemeenschap worden geregeld door het internationaal publiekrecht, niet aan de rechtsmacht van het Hof is onderworpen. Het Hof zou derhalve onbevoegd zijn op de prejudiciële vraag te antwoorden.

9 Deze exceptie van onbevoegdheid moet worden verworpen. Het Hof is bevoegd uitspraak te doen over de uitlegging van de verdragsbepalingen ingevolge artikel 177 EEG-Verdrag, dat een rechtstreekse samenwerking tot stand brengt tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties in de vorm van een niet-contentieuze procedure, waaraan ieder initiatief van partijen vreemd is en in de loop waarvan laatstgenoemden slechts worden uitgenodigd om te worden gehoord (arrest van 9 december 1965, zaak 44/65, Hessische Knappschaft, Jurispr. 1965, blz. 1147).

10 De nationale rechter nu heeft het Hof niet een vraag voorgelegd over de uitlegging van het Eurocontrol-Verdrag of de Multilaterale Overeenkomst betreffende „en route"-heffingen, doch over de uitlegging van de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag.

11 De vraag of de regels van het gemeenschapsrecht aan Eurocontrol kunnen worden tegengeworpen, betreft de grond van de zaak en heeft geen invloed op de bevoegdheid van het Hof.

De ontvankelijkheid

12 Eurocontrol stelt voorts, dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is wegens een dwaling op een wezenlijk punt in de motivering van de verwijzingsbeschikking. Deze berust immers op het onjuiste uitgangspunt, dat Eurocontrol het monopolie heeft op de controle van het luchtverkeer en de inning van de „en route"-heffingen. Bovendien zou een eventueel arrest waarbij Eurocontrol aan de mededingingsregels van het EEG-Verdrag werd onderworpen, niet kunnen worden uitgevoerd, omdat de Staten die tot het Eurocontrol-Verdrag zijn toegetreden, doch geen lid zijn van de Gemeenschap, door dat arrest rechtens niet gebonden zouden zijn.

13 Het eerste bezwaar, inzake de relevantie van de prejudiciële vraag van de nationale rechter, moet worden afgewezen. Ook al is het voor het antwoord ten gronde op de prejudiciële vraag van belang de exacte omvang te bepalen van de bevoegdheden van een organisatie als Eurocontrol, beweerdelijk onjuiste vaststellingen van de nationale rechter met betrekking tot die bevoegdheden hebben geen invloed op de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing.

14 Het tweede bezwaar moet worden afgewezen op dezelfde gronden als tot verwerping van de exceptie van onbevoegdheid hebben geleid. Het is immers gebaseerd op de veronderstelling, dat de vraag of Eurocontrol een aan de mededingingsregels onderworpen onderneming is, reeds is beantwoord, en betreft dus de grond van de zaak.

Ten gronde

15 SAT betoogt, dat Eurocontrol een onderneming in de zin van de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag is. De onderzoeks- en coördinatiewerkzaamheden van deze organisatie en de invordering van de „en route"-heffingen vinden niet plaats krachtens een „jus imperii", doch zijn economische activiteiten die door privaatrechtelijke organisaties zouden kunnen worden verricht. Zelfs de controle van het luchtverkeer is een economische activiteit, zoals blijkt uit het feit dat die controle in sommige Lid-Staten door particuliere ondernemingen wordt verricht. Subsidiair betoogt SAT, dat in ieder geval de inning van de heffingen, waarover het in het hoofdgeding gaat, een commercieel karakter heeft, wat met name hieruit blijkt, dat Eurocontrol invorderingsacties heeft ingesteld bij de Rechtbank van koophandel te Brussel.

16 De Duitse, de Franse, de Britse en de Griekse regering alsmede Eurocontrol beroepen zich op het publiek karakter van de activiteiten van Eurocontrol, ten betoge dat zij geen onderneming is in de zin van de mededingingsregels van het EEG-Verdrag. Zij verwijzen daarvoor met name naar de arresten van het Hof betreffende de uitlegging van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, waaruit valt af te leiden, dat Eurocontrol op één lijn moet worden gesteld met een overheidsinstantie die krachtens overheidsbevoegdheid handelt

(arresten van 14 oktober 1976, zaak 29/76, LTU, Jurispr. 1976, blz. 1541, en 14 juli 1977, gevoegde zaken 9/77 en 10/77, Bavaria Fluggesellschaft en Germanair, Jurispr. 1977, blz. 1517). Zij voeren meer in het bijzonder aan, dat de controle van het luchtverkeer een politiebevoegdheid is ter verzekering van de openbare veiligheid. De inning van de „en route"-heffingen gebeurt voor rekening van de Verdragsluitende Staten, aangezien de heffingen enkel een tegenprestatie zijn voor de door deze Staten verzekerde diensten voor het luchtverkeer.

17 Ook de Commissie betoogt, dat Eurocontrol geen onderneming in de zin van de verdragsbepalingen is, en voert wat de inning van de „en route"-heffingen betreft, dezelfde argumenten aan als de Lid-Staten. Voorts is zij van mening, dat de controle van het luchtverkeer, die in het hoofdgeding niet direct aan de orde is, een overheidstaak zonder economisch karakter is, aangezien het hierbij gaat om een dienst van algemeen belang ter bescherming zowel van de gebruikers van het luchtvervoer als van de bewoners van de gebieden waarover de vliegtuigen passeren.

18 Volgens de rechtspraak van het Hof (arresten van 23 april 1991, zaak C-41/90, Höfner en Elser, Jurispr. 1991, blz. I-1979, r.o. 21, en 17 februari 1993, gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, Poucet en Pistre, Jurispr. 1993, blz. I-637, r.o. 17) omvat het begrip onderneming in de zin van het communautaire mededingingsrecht elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.

19 Om te bepalen of Eurocontrol ondernemingsactiviteiten in de zin van de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag uitoefent, moet de aard van deze activiteiten worden onderzocht.

20 Naar luid van artikel 1 van het te Chicago op 7 december 1944 ondertekende Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Recueil des traités des Nations Unies, deel 15, nr. 102), „erkennen de Verdragsluitende Staten dat elke Staat de volledige en uitsluitende soevereiniteit heeft over de luchtruimte boven zijn grondgebied". In het kader van deze soevereiniteit verzekeren de Staten, met inachtneming van de bepalingen van de toepasselijke internationale verdragen, de politie van hun luchtruim en de diensten inzake controle van het luchtverkeer.

21 Volgens het Eurocontrol-Verdrag is Eurocontrol een internationale organisatie van landen in een bepaalde regio, die tot doel heeft de samenwerking tussen de aangesloten landen op het gebied van de luchtvaart te versterken en hun gemeenschappelijke werkzaamheden op dit gebied te ontwikkelen, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de vereisten van de landsverdediging en tevens aan alle gebruikers van het luchtruim de grootst mogelijke vrijheid wordt gelaten die verenigbaar is met de vereiste graad van veiligheid. Eurocontrol handelt in samenwerking met de burgerlijke en militaire autoriteiten van de Verdragsluitende Staten (artikel 1 van het gewijzigde Verdrag).

22 De taken van Eurocontrol, zoals omschreven in artikel 2 van het gewijzigde Verdrag, betreffen in de eerste plaats het onderzoek, de planning, de coördinatie van het nationaal beleid en de opleiding van het personeel.

23 In de tweede plaats is Eurocontrol bevoegd om de aan de gebruikers van het luchtruim opgelegde heffingen vast te stellen en te innen. Overeenkomstig de door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie vastgestelde richtlijnen stelt Eurocontrol de gemeenschappelijke formule vast op basis waarvan de „en route"-heffingen worden berekend. Deze formule gaat uit van het gewicht van het vliegtuig en de afgelegde afstand, op welke factoren een „tarief per eenheid" wordt toegepast. Dit tarief wordt niet door Eurocontrol vastgesteld, doch door elke Verdragsluitende Staat voor het gebruik van zijn luchtruim. Voor elke vlucht berekent en int Eurocontrol een enkele heffing, die gelijk is aan de som van de verschuldigde heffingen. Eurocontrol int de heffingen voor rekening van de Staten en draagt ze aan hen af, na daarop een „administratieve heffing" ter dekking van de inningskosten in mindering te hebben gebracht.

4 Zoals in het Protocol van 12 februari 1981 uitdrukkelijk is bepaald, controleert Eurocontrol slechts in beperkte mate zelf het luchtverkeer, nu zij hiertoe enkel op verzoek van de Verdragsluitende Staten kan overgaan. Vaststaat, dat Eurocontrol zich in dit kader ertoe bepaalt, vanuit het centrum te Maastricht het luchtruim van de Benelux-landen en van het noordelijke gedeelte van de Bondsrepubliek Duitsland te controleren. Hiertoe beschikt Eurocontrol over de van het gemene recht afwijkende prerogatieven en dwangmiddelen die voor deze controle noodzakelijk zijn ten opzichte van de gebruikers van het luchtruim. Bij de uitoefening van deze bijzondere bevoegdheid dient zij toe te zien op de naleving van de internationale overeenkomsten en de nationale rechtsregels betreffende de toegang tot, het vliegen over en de veiligheid van het grondgebied van de betrokken Verdragsluitende Staten.

25 Wat deze laatste activiteit betreft, kan worden opgemerkt, dat niet is betwist dat Eurocontrol het verkeer in dit luchtruim dient te controleren ten behoeve van elk daarin aanwezig luchtvaartuig, ook wanneer degene die het luchtvaartuig exploiteert, de aan Eurocontrol verschuldigde heffingen niet heeft betaald.

26 Ten slotte is Eurocontrol voor de financiering van zijn werkzaamheden aangewezen op de bijdragen van de Verdragsluitende Staten.

27 Aldus vervult Eurocontrol voor rekening van de Verdragsluitende Staten taken van algemeen belang, die ertoe strekken de veiligheid van het luchtverkeer in stand te houden en te verbeteren.

28 Anders dan SAT beweert, kan de inning van de „en route"-heffingen, waarom het in het hoofdgeding gaat, niet los worden gezien van de andere werkzaamheden van Eurocontrol: Deze heffingen zijn enkel de van de gebruikers verlangde vergoeding voor het verplicht en exclusief gebruik van de installaties en diensten voor de controle van het luchtverkeer. Zoals het Hof heeft vastgesteld in het bijzondere kader van de uitlegging van het Verdrag van 27 september 1968, moet Eurocontrol voor zover het de inning van de heffingen betreft, worden beschouwd als een krachtens overheidsbevoegdheid handelende overheidsinstantie (arrest LTU, reeds aangehaald, r.o. 4 en 5).

29 Eurocontrol treedt in deze context op voor rekening van de Verdragsluitende Staten en heeft daarbij in feite geen invloed op het bedrag van de „en route"-heffingen. Dat, zoals SAT voor de nationale rechter heeft gesteld, de bedragen van de heffingen verschillen naar gelang van het tijdstip of het grondgebied waarover gevlogen wordt, ligt niet aan Eurocontrol, die onder de voorwaarden als hierboven uiteengezet, enkel een gemeenschappelijke formule vaststelt en toepast, doch aan de Verdragsluitende Staten, die het bedrag van het tarief per eenheid vaststellen.

30 In hun geheel beschouwd, komen de werkzaamheden van Eurocontrol wegens hun aard en hun doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, neer op het uitoefenen van prerogatieven inzake de controle en de politie van het luchtruim, die

typisch overheidsprerogatieven zijn. Zij hebben geen economisch karakter dat de toepassing van de mededingingsregels van het EEG-Verdrag zou kunnen rechtvaardigen.

31 Een internationale organisatie zoals Eurocontrol is dus geen onderneming die aan de bepalingen van de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag is onderworpen.

32 Mitsdien moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat de artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat een internationale organisatie zoals Eurocontrol geen onderneming in de zin van deze artikelen is.

Kosten

33 De kosten door de Duitse, de Britse, de Franse en de Griekse regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Belgische Hof van Cassatie bij arrest van 10 september 1992 gestelde vraag, verklaart voor recht:

De artikelen 86 en 90 EEG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat een internationale organisatie zoals Eurocontrol geen onderneming in de zin van deze artikelen is.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Joliet

Schockweiler Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 januari 1994.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due