YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
19 päivänä tammikuuta 1994 *

Asiassa C-364/92,

jonka Belgian Cour de cassation on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riita-asiassa

SAT Fluggesellschaft mbH

vastaan

Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida ja M. Diez de Velasco sekä tuomarit C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse (esittelevä tuomari), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn ja J. L. Murray,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet:

- SAT, edustajanaan asianajaja Henriette Tielemans, Bryssel,

- Eurocontrol, edustajaan asianajaja Jacques Putzeys, Bryssel,

- Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder ja Regierungsdirektor Claus-Dieter Quassowski,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Lucinda Hudson, Treasury Solicitor's Department,

- Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaispäällikkö Edwige Belliard sekä ulkoasiainneuvos Catherine de Salins,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään oikeudellisen neuvoston avustava oikeudellinen neuvonantaja Nikolaos Mavrikas sekä oikeudellinen asiamies Maria Basdeki,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamies Bernd Langeheine sekä tämän avustaja, oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen asiantuntija Géraud de Bergues,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan pääasian kantajan, pääasian vastaajan, Kreikan hallituksen, Ranskan hallituksen ja komission 28.9.1993 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.11.1993 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Belgian Cour de cassation on esittänyt 10.9.1992 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.9.1992, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan tulkinnasta.

2 Kysymys on esitetty saksalaisen lentoyhtiön SAT Fluggesellschaft mbH:n (jäljempänä SAT) sekä Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aériennen (Eurocontrol, Euroopan ilmaliikenteen turvallisuusjärjestö, jäljempänä Eurocontrol) välisessä riita-asiassa.

3 Eurocontrol on 13.12.1960 tehdyllä yleissopimuksella perustettu kansainvälinen järjestö, jonka kotipaikka on Bryssel. Alkuperäistä yleissopimusta muutettiin merkittävästi 12.2.1981 tehdyllä pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 1.1.1986 (jäljempänä muutettu yleissopimus). Sopimusvaltiot ovat Saksan liittotasavalta, Belgian kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Kreikan tasavalta, Irlanti, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Portugalin tasavalta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Kyproksen tasavalta, Unkarin tasavalta, Maltan tasavalta, Sveitsin valaliitto ja Turkin tasavalta.

4 Muutetun yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan L alakohdan mukaan Eurocontrolin tehtävänä on erityisesti määrittää ja kantaa ilmaliikenteen palvelujen käyttäjiltä edellä mainittujen sopimusvaltioiden ja sopimukseen osallistuvien kolmansien valtioiden lukuun kerättävistä reittimaksuista 12.2.1981 allekirjoitetun monenvälisen sopimuksen mukaiset maksut. Kolmannet valtiot ovat Itävalta ja Espanja.

5 Riita-asia, jonka Eurocontrol saattoi belgialaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi, koskee 3 175 953 Yhdysvaltain dollarin suuruista reittimaksua, joka SAT:n olisi pitänyt maksaa ajanjaksolla syyskuusta 1981 joulukuuhun 1985 lennetyistä lennoista.

6 Perustellakseen kieltäytymistään maksaa maksuja SAT väittää Eurocontrolin rikkoneen perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa. Se väittää, että Eurocontrolin tapa määrittää samankaltaisista palveluista erisuuruisia maksuja, jotka vaihtelevat erityisesti valtioiden välillä ja vuosittain, on perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitettua määräävän aseman väärinkäyttöä.

7 Tässä tilanteessa Belgian Cour de cassation, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko Euroopan ilmaliikenteen turvallisuusjärjestö, joka on perustettu Brysselissä 13.12.1960 allekirjoitetulla sopimuksella, jota muutettiin Brysselissä 12.2.1981 tehdyllä pöytäkirjalla, Roomassa 25.3.1957 tehdyn Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklassa tarkoitettu yritys?"

Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta

8 Eurocontrol väittää, että koska se on kansainvälinen järjestö, jonka yhteyksiä yhteisöön koskevat kansainvälisen oikeuden säännöt, yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta ei ulotu siihen. Tämän vuoksi sen mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen ratkaisemaan ennakkoratkaisukysymystä.

9 Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskeva väite on hylättävä. Yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisuja perustamissopimuksen määräysten tulkinnasta 177 artiklan mukaisesti; artiklassa määrätään yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisestä suorasta yhteistyöstä, joka perustuu sellaiseen menettelyyn, joka ei ole oikeudenkäynnin luonteinen ja jossa asianosaisilla ei ole aloiteoikeutta, vaan heille ainoastaan annetaan tilaisuus tulla kuulluiksi (katso erityisesti asia 44/65, Hessische Knappschaft, tuomio 9.12.1965, Kok. 1965, s. 1191).

10 Kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämä kysymys ei koske Eurocontrolin perustamisesta tehdyn yleissopimuksen tai reittimaksuista tehdyn monenvälisen sopimuksen tulkintaa, vaan perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklan tulkintaa.

11 Kysymys siitä, voidaanko yhteisön oikeuden sääntöihin vedota Eurocontrolia vastaan, liittyy pääasiaan eikä sillä ole vaikutusta yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaisuuteen.

Tutkittavaksi ottaminen

12 Eurocontrol väittää myös, ettei ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi, koska ennakkoratkaisupyynnön perustelut sisältävät olennaisen virheen, koska ne perustuvat virheelliseen olettamukseen, jonka mukaan järjestöllä on monopoliasema ilmaliikenteen valvonnassa ja reittimaksujen kantamisessa. Lisäksi mahdollista tuomiota, jossa sovellettaisiin Eurocontrolin osalta perustamissopimuksen kilpailusääntöjä, ei voitaisi panna täytäntöön, koska tuomio ei sitoisi oikeudellisesti niitä yleissopimuksen sopimusvaltioita, jotka eivät ole yhteisön jäseniä.

13 Ensimmäinen väite, jolla vastaaja pyrkii kiistämään sen, että kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisukysymys on asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen, on hylättävä. Vaikka on tärkeää määrittää Eurocontrolin kaltaisen järjestön toimivallan tarkka ulottuvuus, jotta voidaan vastata pääasian osalta ennakkoratkaisukysymykseen, ei kansallisen tuomioistuimen väitetyllä virheellisellä toimivaltaa koskevalla arvioinnilla ole vaikutusta ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen osalta.

14 Toinen väite on hylättävä samoista syistä kuin toimivallan puuttumista koskeva väite. Väite liittyy pääasiaan, koska siinä oletetaan jo ratkaistuksi kysymys siitä, onko Eurocontrol yritys, jota kilpailusäännöt koskevat.

Pääasia

15 SAT väittää, että Eurocontrol on perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklassa tarkoitettu yritys. Järjestön harjoittama tutkimustoiminta ja yhteensovittaminen sekä reittimaksujen kantaminen eivät kuulu *jus imperii*hin, vaan ne ovat luonteeltaan taloudellista toimintaa, jota voivat harjoittaa yksityisoikeudelliset järjestöt. Myös lentoliikenteen valvontatoiminta on luonteeltaan taloudellista toimintaa, mikä ilmenee siitä, että tietyissä jäsenvaltioissa valvonnasta vastaavat yksityiset yritykset. SAT väittää toissijaisesti, että ainakin maksujen kantaminen, jota nyt esillä oleva asia koskee, on luonteeltaan taloudellista toimintaa, kuten ilmenee siitä, että Eurocontrol on saattanut jälkikäteen perittävät maksut Brysselin Tribunal de commercen ratkaistaviksi.

16 Saksan, Ranskan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Kreikan hallitukset sekä Eurocontrol puolestaan perustavat väitteensä Eurocontrolin harjoittaman toiminnan julkiseen luonteeseen väittäessään, että Eurocontrol ei ole perustamissopimuksen kilpailusäännöissä tarkoitettu yritys. Ne viittaavat erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin, jotka koskevat 27.9.1968 tehdyn tuomioistuimen toimivaltaa ja tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevan yleissopimuksen tulkintaa, jonka mukaan Eurocontrolin on katsottava olevan julkista valtaa käyttävä viranomainen (asia 29/76, LTU, tuomio 14.10.1976, Kok. 1976, s. 1541 ja yhdistetyt asiat 9/77 ja 10/77, Bavaria Fluggesellschaft ja Germanair, tuomio 14.7.1977, Kok. 1977, s. 1517). Ne väittävät erityisesti, että ilmaliikenteen valvonta on yleisen turvallisuuden takaamiseen tarkoitettu järjestyksenpidollinen tehtävä. Reittimaksujen kantaminen puolestaan on sopimusvaltioiden lukuun harjoitettua toimin-

taa, ja maksut ovat korvausta näiden valtioiden tarjoamista lentoliikenteen palveluista.

17 Myös komissio väittää, että Eurocontrol ei ole perustamissopimuksessa tarkoitettu yritys ja esittää tämän osalta samat perusteet, kuin mitä jäsenvaltiot esittivät reittimaksujen kantamisen osalta. Lisäksi se esittää, että lentoliikenteen valvontatoiminta, josta ei suoraan ole kyse pääasiassa, on viranomaistehtävä, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, koska toiminta käsittää yleishyödyllisen palvelun, jonka tarkoituksena on suojata sekä lentoliikenteen käyttäjiä että väestöä, jonka yli lentokalusto lentää.

18 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee (katso erityisesti asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-1979, 21 kohta sekä yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, tuomio 17.2.1993, Kok. 1993, s. I-637, 17 kohta), että yhteisön kilpailuoikeudessa yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta.

19 Sen määrittämiseksi, onko Eurocontrolin toiminta perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklassa tarkoitettua yrityksen toimintaa, on tutkittava sen toiminnan luonnetta.

20 Chicagossa 7.12.1944 allekirjoitetun kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (*Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja*, osa 15, nro 105) 1 artiklan mukaan "sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen valtion täydellisen ja yksinomaisen suvereniteetin alueensa yläpuoliseen ilmatilaan". Tämän suvereniteetin yhteydessä valtiot ovat vastuussa sovellettavien kansainvälisten yleissopimusten määräysten mukaisesti ilmatilansa ohjauksesta sekä ilmaliikenteen valvontapalveluista.

21 Eurocontrolin perustamisesta tehdyn yleissopimuksen mukaan Eurocontrol on alueellisesti toimiva kansainvälinen järjestö, jonka tarkoituksena on lujittaa sopimusvaltioiden välistä yhteistyötä ilmaliikenteen alalla sekä kehittää yhteisiä toimia alalla, ottaen asianmukaisesti huomioon puolustuksen, ja taata kaikille ilmatilan käyttäjille mahdollisimman suuri vapaus vaaditun turvallisuustason rajoissa. Eurocontrol toimii yhteistyössä sopimusvaltioiden siviili- ja sotilasviranomaisten kanssa (muutetun yleissopimuksen 1 artikla).

22 Eurocontrolin toimivalta, sellaisena kuin se on kuvattu muutetun yleissopimuksen 2 artiklassa, koskee ensinnäkin tutkimus- ja suunnittelutoimintaa, kansallisten politiikkojen yhteensovittamista sekä henkilöstön koulutusta.

23 Toiseksi Eurocontrolilla on toimivalta määrittää ja kantaa reittimaksuja ilmatilan käyttäjiltä. Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön määrittämien suuntaviivojen mukaisesti Eurocontrol määrittää yhteisen kaavan, jonka perusteella reittimaksut lasketaan. Kaavassa otetaan huomioon lentokoneen paino sekä lentomatkan pituus, joihin sovelletaan "yksikköhintaa." Tätä hintaa ei vahvista Eurocontrol, vaan jokainen sopimusvaltio oman alueensa käytöstä. Eurocontrol laskee ja kantaa yksittäisen maksun, joka käsittää kaikki maksettavat maksut. Maksut kannetaan sopimusvaltioiden lukuun ja suoritetaan niille sen jälkeen kun niistä on vähennetty osa tuotosta, joka vastaa maksujen kantamisesta aiheutuvien kulujen kattamiseen tarkoitettua "hallinnollista maksua".

24 Lopuksi, kuten 12.2.1981 tehdyssä pöytäkirjassa selvästi esitetään, ilmaliikenteen valvontatoiminnan harjoittaminen on rajattua, koska Eurocontrol voi vastata toiminnasta ainoastaan sopimusvaltioiden pyynnöstä. Tässä yhteydessä Eurocontrol käytännössä tarjoaa ilmaliikenteen valvontapalvelujaan Maastrichtissa sijaitsevasta keskuksestaan Benelux-maiden ja Saksan liittotasavallan pohjoisosien osalta. Valvontatoiminnan takaamiseksi Eurocontrolilla on suhteessa ilmatilan käyttäjiin tiettyjä tavanomaista laajempia oikeuksia ja pakkokeinoja. Tätä erityistä toimivaltaansa harjoittaessaan sen on valvottava kansainvälisten sopimusten ja sellaisten kansallisten säännöstöjen noudattamista, jotka koskevat kyseisten sopimusvaltioiden alueelle pääsyä, alueen ylilentoa sekä turvallisuutta.

25 Viimeksi mainitun toiminnan osalta on huomattava, ettei ole kiistetty sitä, että Eurocontrolin tehtävänä on taata liikenteen valvonta ilmatilassa jokaisen siinä kulkevan ilma-aluksen eduksi, vaikka ilma-aluksen omistaja ei olisi maksanut Eurocontrolin reittimaksua.

26 Lisäksi sopimusvaltiot rahoittavat maksamillaan rahoitusosuuksilla Eurocontrolin toiminnan.

27 Eurocontrol vastaa näin sellaisista yleiseen etuun liittyvistä tehtävistä sopimusvaltioiden lukuun, joiden tarkoituksena on ilmaliikenteen turvallisuuden säilyttäminen ja parantaminen.

28 Toisin kuin SAT väittää, Eurocontrolin reittimaksujen kantamiseen liittyvää toimintaa, josta pääasiassa on kyse, ei voida tarkastella erillään järjestön muusta toiminnasta. Maksut ovat käyttäjien maksama korvaus ilmaliikenteen valvonnan laitosten ja palveluiden pakollisesta ja yksinomaisesta käytöstä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut erityisesti tulkitessaan edellä

mainittua 27.9.1968 tehtyä yleissopimusta, Eurocontrolin on sen kantaessa maksuja katsottava olevan viranomainen, joka käyttää julkista valtaa (edellä mainittu tuomio asiassa LTU, 4 ja 5 kohta).

29 Eurocontrol toimii sopimusvaltioiden lukuun voimatta tosiasiallisesti vaikuttaa reittimaksuihin. Sitä seikkaa, että maksujen määrät vaihtelevat eri aikoina tai eri alueilla, kuten SAT on esittänyt kansallisessa tuomioistuimessa, ei voida katsoa johtuvan Eurocontrolista, joka ainoastaan laatii yhteisen kaavan ja soveltaa sitä edellä kuvatuin edellytyksin, vaan sopimusvaltioista, jotka määrittävät yksittäisten maksujen määrät.

30 Kokonaisuudessaan tarkasteltuna Eurocontrolin toiminta on luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään sellaisten ilmatilan valvontaan ja ohjaukseen liittyvien toimivaltuuksien käyttöä, jotka ovat tyypillisiä julkiselle vallalle. Toiminta ei ole sillä tavalla luonteeltaan taloudellista, että siihen voitaisiin soveltaa perustamissopimuksen kilpailusääntöjä.

31 Tämän vuoksi Eurocontrolin kaltainen kansainvälinen järjestö ei ole yritys, johon perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa sovelletaan.

32 Näillä perusteilla on ennakkoratkaisukysymykseen vastattava, että perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa on tulkittava siten, ettei Eurocontrolin kaltainen kansainvälinen järjestö ole niissä tarkoitettu yritys.

Oikeudenkäyntikulut

33 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan ja Kreikan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Belgian Cour de cassationin 10.9.1992 tekemällään päätöksellä esittämän ennakkoratkaisukysymyksen seuraavasti:

Perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa on tulkittava siten, ettei Eurocontrolin kaltainen kansainvälinen järjestö ole niissä tarkoitettu yritys.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Kakouris Joliet

Schockweiler Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä tammikuuta 1994.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti