FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 10. november 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Ved dom afsagt den 10. september 1992 har Belgiens Cour de cassation spurgt Domstolen, om Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed (herefter benævnt »Eurocontrol«), oprettet ved en konvention undertegnet i Bruxelles den 13. december 1960 og ændret ved en protokol undertegnet i Bruxelles den 12. februar 1981, er en virksomhed i henhold til EØF-traktatens artikel 86 og 90.

2. Idet jeg henviser til retsmøderapporten for så vidt angår en mere detaljeret fremstilling af retsreglerne og sagens baggrund, skal jeg her blot omtale de for min stillingtagen til sagen væsentligste aspekter.

Eurocontrol, som navnlig skulle regulere luftfarten i de kontraherende parters luftrum [1], har kun varetaget denne opgave for Benelux-landene og Nordtyskland. De andre medlemsstater, der ikke var indstillet på at give afkald på udøvelsen af en sådan kompetence, fortsatte kontrollen af deres luftrum på grundlag af en afgørelse af 28. januar 1966 truffet af Den Permanente Kommission sammensat af repræsentanter for de kontraherende parter.

Protokollen af 1981 tilpassede i det væsentlige konventionens bestemmelser til denne faktiske situation, idet der blev givet de enkelte kontraherende stater mulighed for at overdrage driften af hjælpemidler og tjenesteydelser til Eurocontrol for de pågældende staters regning [artikel 2, stk. 2, litra b)]. Det er netop på dette grundlag, at Eurocontrol fortsat ved Maastricht-Centret varetager de pågældende tjenesteydelser for Benelux-landene og Nordtyskland.

Blandt de opgaver, Eurocontrol varetager for tiden, skal jeg navnlig nævne dem, der består i at indføre og opkræve afgifter, der pålægges brugerne af lufttrafiktjeneste i henhold til den multilaterale aftale om en route-afgifter, på vegne af de kontraherende parter og de tredjelande, der har tilsluttet sig aftalen [konventionens artikel 2, stk. 1, litra l)]. De stater, der er medlem af Eurocontrol, samt Spanien og Østrig er tilsluttet denne multilaterale aftale, som blev undertegnet i Bruxelles samme dato som protokollen, og som trådte i kraft den 1. januar 1986.

Formålet med aftalen var netop at skabe et fælles system for fastsættelse og opkrævning af en route-afgifter for flyvning i de kontraherende staters luftrum (artikel 1,

* Originalsprog: italiensk.

1 — De oprindelige signatarstater var Belgien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Det Forenede Kongerige. I dag tæller Eurocontrol fjorten medlemmer. Af Fællesskabets medlemsstater står alene Danmark, Spanien og Italien udenfor.

stk. 2). Den gældende formel for beregning af afgifterne, som er fastsat af Eurocontrol's Permanente Kommission (artikel 3), består af en enhedsrate, der fastsættes hvert år af den enkelte medlemsstat for brugen af dens luftrum, multipliceret med et antal serviceenheder svarende til den del af flyvningen, der foretages i medlemsstatens luftrum, og defineret ved en aritmetisk formel, som tager hensyn til flyets vægt og den gennemfløjne distance. De således beregnede afgifter forhøjes herefter med en administrativ enhedsrate svarende til omkostningerne i forbindelse med opkrævningen.

Det skal tilføjes, at Eurocontrol for hver enkelt flyvning fastsætter afgiftsbeløbet for de tilbagelagte strækninger og opkræver det samlede beløb som en enkelt afgift (artikel 7 og 8). Efter fradrag af administrationstillægget udbetales hele beløbet til de pågældende stater (artikel 20). Med henblik på inddrivelse af udestående afgifter kan Eurocontrol anvende de retsmidler, der står til rådighed i den enkelte stat.

3. Baggrunden for den foreliggende sag er netop, at luftfartsselskabet SAT Fluggesellschaft mbH (herefter benævnt »SAT«) har nægtet at indbetale en routeafgifterne for flyvninger foretaget i perioden september 1981 — december 1985 til Eurocontrol.

SAT har for de belgiske retsinstanser navnlig anført, at Eurocontrol har misbrugt sin dominerende stilling, idet organisationen for ydelser, der i det væsentlige er identiske, har fastsat forskellige satser, der afhænger af den enkelte medlemsstat og det enkelte år.

På grund af dette anbringende, som de belgiske domstole i første og anden instans ikke kunne tiltræde, har Cour de cassation udsat sagen og anmodet Domstolen om en fortolkning af EØF-traktatens artikel 86 og 90.

4. Eurocontrol har indledningsvis anført, at Domstolen ikke har kompetence til at udtale sig om dette spørgsmål, idet organisationen navnlig har støttet sig på en udtalelse fra professor i folkeret Seidl-Hohenveldern. Eurocontrol har gjort gældende, at den er en international organisation, som udgør en del af en retsorden, der afviger fra Det Europæiske Fællesskabs retsorden. Forholdene mellem disse to organisationer er undergivet international ret.

Eurocontrol har derfor påberåbt sig, at det almindelige princip »par in parem non habet imperium« gælder såvel for internationale organisationer som for medlemsstaterne. Tvister, som eventuelt måtte opstå mellem to internationale organisationer, bør derfor i henhold til folkeretten afgøres ved voldgift.

Yderligere har Domstolen efter Eurocontrol's opfattelse hverken kompetence til at fortolke den konvention, som danner grundlag for organisationens oprettelse, eller til at afgøre, om organisationens virksomhed er i strid med fællesskabsretten. Domstolens kompetence kan heller ikke støttes på territorialprincippet, hvorefter det,

når en international organisations virksomhed omfatter Fællesskabets område, påhviler Domstolen at afgøre, om virksomheden er uforenelig med Fællesskabets retsorden.

5. Jeg mener ikke, at det første argument er relevant. Man må nemlig ikke glemme, at Domstolen i præjudicielle sager ikke har kompetence til at afgøre tvister. En anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 177 åbner en parentes i hovedsagen, der — som med rette anført af Kommissionen under retsforhandlingerne — giver anledning til en procedure »mellem to retsinstanser«, der direkte påvirker hovedsagens parters situation for Domstolen. Mens de nemlig både kan indgive skriftlige og afgive mundtlige indlæg for fuldt ud at tilgodese retten til kontradiktion, kan de imidlertid ikke tage noget initiativ eller anfægte det spørgsmål, som den nationale ret har fundet det hensigtsmæssigt af forelægge Domstolen [2].

6. Eurocontrol har yderligere gjort gældende, at i det omfang organisationen handler inden for rammerne af en anden retsorden end den ved EØF-traktaten oprettede, kan den under ingen omstændigheder være undergivet Fællesskabets konkurrenceregler. Således rejser spørgsmålet om organisationens immunitet sig igen ud fra en anden synsvinkel. Kommissionen har — navnlig i lyset af Domstolens praksis — anført, at hvis det måtte vise sig, at Eurocontrol, når henses til dens virksomhed, må anses for en virksomhed i traktatens forstand, er der ikke grundlag for at antage, at organisationen ikke er omfattet af traktatens artikel 85 ff., alene fordi der er tale om en international organisation.

Anbringendet om manglende kompetence burde således ikke have været fremsat inden for rammerne af den foreliggende præjudicielle sag, men eventuelt for den forelæggende ret. Uden at gå ind på det materielle problem vedrørende grænserne for domstolskontrol med en international organisations virksomhed, må det i øvrigt nødvendigvis konstateres, at det normalt er sagsøgte, der i procesretlig henseende er berørt af sådanne begrænsninger, og at Eurocontrol tværtimod optræder som sagsøger for den nationale ret.

Jeg mener, at dette synspunkt bør lægges til grund. Det fremgår nemlig klart af Domstolens praksis, at denne ved at fastlægge anvendelsesområdet for Fællesskabets konkurrenceregler har ladet økonomiske hensyn gå forud for rent juridiske hensyn. Denne opfattelse kommer klart til udtryk i den for nylig afsagte dom i Höfner og Elsersagen [3], hvori Domstolen fastslog, »at inden for konkurrenceretten omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde...«. Det er således ud fra denne definition, at Domstolen i den

2 — Jeg skal her henvise til dom af 9.12.1965 (sag 44/65, Hessische Knappschaft, Sml. 1965-1968, s. 137, navnlig s. 139, org. ref.: Rec. s. 1191, navnlig s. 1199). Se i samme retning også dom af 27.3.1963 (forenede sager 28/62, 29/62 og 30/62, Da Costa en Schaake NV, Sml. 1954-1964, s. 395, navnlig s. 398, org. ref.: Rec. s. 59, navnlig s. 76).

3 — Dom af 23.4.1991 (sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979, præmis 21, 22 og 23).

pågældende sag ikke kunne tiltræde argumentet om, at arbejdsformidlingsvirksomhed ikke er omfattet af konkurrencereglerne, alene fordi den udøves af en offentlig enhed.

Yderligere er ovennævnte dom resultatet af en retspraksis, der er præget af, at Domstolen ikke anser den retlige status for afgørende for, om traktatens artikel 8590 finder anvendelse på en enhed. I denne forbindelse er dommen af 16. juni 1987 i sagen Kommissionen mod Italien [4], hvori Domstolen skulle tage stilling til begrebet virksomhed i forhold til Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder, også af betydning. Ud fra det synspunkt, at staten kan optræde enten som udøver af offentlig myndighed eller som udøver af erhvervsmæssig virksomhed af industriel eller handelsmæssig art, fastslås det i dommen, at der må sondres skarpt mellem statens rolle som henholdsvis offentlig myndighed og ejer. For så vidt angår anvendelsen af direktivet fastslog Domstolen, at det er uden betydning, om staten udøver den nævnte økonomiske virksomhed gennem en selvstændig enhed eller gennem et organ, som er en del af statsadministrationen. Domstolen fastslog, at Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, der udbyder varer og tjenesteydelser på markedet for forarbejdede tobaksvarer, netop på grund af denne virksomhed må anses for en virksomhed i traktatens forstand, selv om der rent juridisk er tale om et organ, som er en del af statsadministrationen.

Stadig i lyset af denne praksis mener jeg ikke, at en enheds status som international organisation udelukker anvendelsen af konkurrencereglerne på den pågældende enhed. Jeg vil dog ikke af den grund se bort fra de forskellige opfattelser af såvel grundlaget for som rækkevidden af det princip, at internationale organisationer er fritaget for retsforfølgning [5], men jeg vil gerne understrege det uhensigtsmæssige i den opfattelse, hvorefter disse organisationer sikres absolut fritagelse — der går endnu videre end staternes fritagelse, som nu begrænses til typiske tilkendegivelser af offentlig myndighed (»jure imperii«) med udelukkelse af »jure gestionis« handlinger [6] — når i øvrigt henses til, at private må sikres beskyttelsen af deres subjektive retsstilling, der eventuelt undergraves af internationale organisationers virksomhed, navnlig når det tages i betragtning, at der oprettes stadig flere internationale organisationer med økonomisk virksomhed [7].

7. Den løsning, som jeg her har skitseret, bekræftes indirekte af det spørgsmål, som den franske regering har stillet under retsforhandlingerne, nemlig spørgsmålet om betydningen af Domstolens svar med hensyn til arten af den af Eurocontrol udøvede virksomhed, når henses til, at medlemsstaterne

4 — Sag 118/85, Sml. s. 2599, navnlig præmis 6-10.

5 — For så vidt angår de seneste publikationer og navnlig de supplerende bibliografiske referencer skal jeg her bl.a. henvise til S. De Bellis: »L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione«, Bari 1992.

6 — Med hensyn til anvendelsen af denne sondring over for tredjelande henvises til Kommissionens beslutning af 19.12.1984 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/26.870-Aluminiumimport fra Østeuropa), EFT 1985 L 92, s. 1, navnlig punkt 9.

7 — Af værker, der beskæftiger sig med dette spørgsmål, skal jeg navnlig henvise til Lalive: »L'immunité de juridiction des États et des Organisations internationales«, R.C.A.D.I., 1953, III, s. 14 ff., navnlig s. 301, og Seidl-Hohenveldern: »L'immunité de juridiction et d'exécution des États et des Organisations internationales«, I.H.E.I., Droit International-I, Paris 1979/80, s. 109 ff., navnlig s. 166.

havde haft mulighed for først at overdrage denne virksomhed til organisationen efter undertegningen af Rom-traktaten. I denne forbindelse kan der opstå et problem vedrørende medlemsstaternes almindelige pligt til ikke at træffe foranstaltninger, der kan ophæve gennemslagskraften af traktatens bestemmelser, her konkurrencereglerne. Ligesom det ikke kan accepteres, at en medlemsstat påberåber sig bestemmelser i sin nationale retsorden for at begrænse rækkevidden af fællesskabsretlige bestemmelser, da ensartetheden og effektiviteten af fællesskabsretten i så fald ville blive undergravet, kan man imidlertid heller ikke nå til et tilsvarende resultat ved at påberåbe sig forpligtelser i henhold til internationale konventioner, naturligvis under forbehold af særbestemmelserne i Rom-traktatens artikel 234, som imidlertid ikke er relevante i det foreliggende tilfælde. Såfremt de nationale offentlige organer og medlemsstaterne selv, for så vidt som de udøver en økonomisk virksomhed, er forpligtet til at overholde traktatens artikel 85 ff., kan de med andre ord ikke unddrage sig denne forpligtelse ved at overdrage denne økonomiske aktivitet til en international organisation.

8. Eurocontrol har i øvrigt gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål under alle omstændigheder bør afvises, da det er behæftet med en væsentlig faktisk vildfarelse for så vidt angår de opgaver, som faktisk er tillagt organisationen i henhold til de gældende regler. Yderligere finder en af Domstolen afsagt dom ikke anvendelse på Eurocontrol, da eventuelle ændringer af reglerne, som måtte kræves ifølge dommen, skal vedtages enstemmigt af de stater, der er medlem af organisationen, og de signatarstater, der ikke er medlem af Fællesskabet, er naturligvis ikke bundet af Domstolens dom.

Heller ikke disse betragtninger er relevante. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at visse af argumenterne snarere vedrører realiteten og ikke tager hensyn til det forhold, at det inden for rammerne af traktatens artikel 177 påhviler den nationale ret på grundlag af sagens faktiske omstændigheder at afgøre, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for at afsige endelig dom. Det er i øvrigt uden betydning for Domstolens kompetence, om den nationale rets afgørelse måtte være behæftet med visse unøjagtigheder vedrørende beskrivelsen af de for hovedsagen gældende retsregler, såfremt ordlyden af den nationale rets spørgsmål og alle de af denne meddelte oplysninger som i det foreliggende tilfælde gør det muligt med tilstrækkelig sikkerhed at fastlægge de for fortolkningen af fællesskabsretten nødvendige momenter.

Endelig er Domstolens dom et processkrift, som indgår som led i den sag, der verserer for den nationale ret, der følgelig er forpligtet til at holde sig til Domstolens fortolkning. Dommen er ikke rettet til Eurocontrol. Dommens eventuelle betydning for opfyldelsen af de forpligtelser, som i henhold til konventionen og den multilaterale aftale påhviler den stat, hvor den forelæggende ret er beliggende, befinder sig på et helt andet niveau end det, der her er tale om.

9. Når jeg nu skal se på realiteten af det forelagte spørgsmål, fremgår det af de fremsatte betragtninger vedrørende muligheden for at anvende Fællesskabets konkurrenceregler på Eurocontrol, at kvalifikationen af en enhed som virksomhed forudsætter, at der udøves en økonomisk virksomhed, som, i det mindste principielt, kan udøves af en privat virksomhed og med gevinst for øje.

Udøvelsen af en virksomhed, der indebærer udøvelsen af offentlig myndighed med den konsekvens, at en enhed, der handler i sin egenskab af offentlig myndighed, ikke er omfattet af traktatens konkurrenceregler, er derimod uforenelig med en sådan kvalifikation [8]. Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om Domstolen har foretrukket ikke at definere begrebet abstrakt, falder de domme, der henviser dertil [9] på de forskellige områder af fællesskabsretten, hvor begrebet er af betydning, i tråd med generaladvokat Mayras forslag til afgørelse i Reynerssagen [10], hvorefter »offentlig myndighed udspringer af statens suverænitet; den indebærer for udøveren muligheden for at bruge ekstraordinære retlige beføjelser, statsmagtens privilegier, beføjelsen til at udøve tvang over for borgerne«.

Den virksomhed og de opgaver, der er tale om her, omfatter utvivlsomt den virksomhed og de opgaver, der vedrører den offentlige myndigheds væsentligste beføjelser inden for områder som den almindelige og skattemæssige administration, retsvæsenet, sikkerheden og forsvaret. Selv om visse af de opgaver, der er knyttet til udøvelsen af virksomhed som offentlig myndighed, kan udskilles af alle de virksomheder, der udøves af et organ, finder traktatens konkurrenceregler dog fortsat anvendelse på disse opgaver [11].

10. Således udgør fastsættelsen af den økonomiske karakter af den af Eurocontrol udøvede virksomhed det væsentligste problem i den foreliggende sag.

Selv om tvisten for Belgiens Cour de cassation udelukkende vedrører Eurocontrol's opkrævning af en route-afgifterne og ikke den flyvekontroltjeneste, som afgifterne vedrører, indebærer rækkevidden af det forelagte spørgsmål, at der ligeledes må tages stilling til arten af denne kontroltjeneste. De elementer, som kommer frem i denne forbindelse, kan yderligere bidrage til at præcisere arten af den virksomhed, der består i opkrævning af afgifterne [12].

8 — Se i samme retning dom af 16.6.1987 (sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2599, navnlig præmis 6 og 7) og af 4.5.1988 (sag 30/87, Bodson, Sml. s. 2479, navnlig præmis 18). Princippet kunne i øvrigt allerede udledes af dom af 18.6.1975 (sag 94/74, IGAV, Sml. s. 699, navnlig præmis 35).

9 — Jf. eksempelvis vedrørende etableringsretten, dom af 21.6.1974 (sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631), vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, dom af 17.12.1980 (sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3881), af 26.5.1982 (sag 149/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1845) og af 3.6.1986 (sag 307/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1725), samt vedrørende merværdiomsætningsafgift, dom af 17.10.1989 (forenede sager 231/87 og 129/88, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arde m.fl., Sml. s. 3233).

10 — Hvori der blev afsagt dom den 21.6.1974, jf. fodnote 9.

11 — Jf. dom af 11.7.1985 (sag 107/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2655, navnlig præmis 14 og 15).

12 — Den af Eurocontrol udøvede virksomhed med henblik på at koordinere medlemsstaternes politik på luftfartsområdet, hvis ikke-økonomiske karakter i øvrigt er ubestridt, er her uden betydning.

11. I en sag vedrørende fortolkningen af konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, fastslog Domstolen, at begrebet »borgerlige sager, herunder handelssager« ikke omfatter en tvist mellem Eurocontrol og et luftfartsselskab vedrørende opkrævningen af de beløb, selskabet skylder i en route-afgifter [13]. I dommen havde Domstolen således lejlighed til at udtale sig om arten af den af Eurocontrol udøvede virksomhed, og den fastslog bl.a., at »selv om visse afgørelser i tvister mellem en offentlig myndighed og en privat kan falde ind under konventionens anvendelsesområde, forholder det sig anderledes, når den offentlige myndighed udøver en offentligretlig beføjelse; dette er tilfældet, når der i en tvist... er tale om opkrævning af afgifter, som en privat skal erlægge til et nationalt eller internationalt offentligt organ for benyttelse af dette organs anlæg og for dets tjenesteydelser, navnlig når denne benyttelse er tvungen og den eneste tilladte; dette gælder så meget desto mere, når afgiftssatser, beregnings- og opkrævningsmåde fastsættes ensidigt over for brugerne... [og] det pågældende organ ensidigt har bestemt, at forpligtelsens opfyldelsessted er dets sæde ...«.

Selv om dommen allerede har leveret visse væsentlige elementer til støtte for min gennemgang af sagen, er den — som med rette fremhævet af Kommissionen — imidlertid ikke afgørende. Den obligatoriske karakter af brugen af et organs hjælpemidler og tjenesteydelser, som er de eneste tilladte, eller den ensidige fastsættelse af proceduren for opkrævning hos brugerne er ikke i sig selv tilstrækkelige til at udelukke, at der er tale om økonomisk virksomhed, der er undergivet konkurrencereglerne, medmindre det må antages, at f.eks. de offentlige tjenesteydelser på telekommunikations- eller postområdet heller ikke kan anses for økonomisk virksomhed, hvilket som bekendt absolut ikke er tilfældet [14].

12. Den flyvekontroltjeneste, som Eurocontrol varetager i Benelux-landenes og Nordtysklands luftrum ifølge en særlig aftale [15] indgået i henhold til artikel 2, stk. 2, i den ændrede konvention, indebærer ikke, at de fire signatarstater har overført kompetence til den internationale organisation. Formålet var blot at overdrage den praktiske gennemførelse af kontrollen til organisationen.

Ifølge aftalens artikel 1 bevarer parterne nemlig den kompetence, de er tillagt, og de forpligtelser, der påhviler dem, i henhold til luftfartslovgivningen vedrørende reguleringen og organisationen af luftrummet og i henhold til forbindelserne med de andre internationale organisationer og brugerne af de leverede tjenesteydelser. De berørte stater fastsætter således de almindelige regler og fører løbende tilsyn med udførelsen af de opgaver, de har uddelegeret.

13 — Dom af 14.10.1976 (sag 29/76, LTU mod Eurocontrol, Sml. s. 1541, navnlig præmis 4).

14 — Jf. dom af 20.3.1985 (sag 41/83, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 873) og af 11.7.1985 (sag 107/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2655).

15 — Der er tale om aftalen af 25.11.1986 om Eurocontrol's levering og drift af hjælpemidler og tjenesteydelser for luftfarten til det regionale kontrolcenter i Maastricht.

De væsentligste krav, der opfyldes af den flyvekontroltjeneste, som Eurocontrol varetager på en måde og med midler, der ikke afviger fra dem, der normalt anvendes af staterne, består i at skabe sikkerhed for såvel passagererne som befolkningen i de områder, der overflyves, og ud fra samme synspunkt at sikre den absolut nødvendige koordinering med de krav, der stilles af de enkelte staters nationale forsvar. Denne virksomhed, som i flere henseender er knyttet til udøvelsen af staternes suverænitet, giver sig således udtryk i en veritabel politivirksomhed i luftrummet, som kun kan udøves af en offentlig myndighed uanset den valgte organisations- og administrationsform. Selv når leveringen af tjenesteydelser i forbindelse med lufttrafikken er overdraget til et privatretligt selskab (således som det er tilfældet i Forbundsrepublikken Tyskland) eller tilrettelagt i en form, der er typisk for den private sektor (som det er tilfældet i Nederlandene, når henses til de opgaver, der i så fald er overdraget til Eurocontrol), bevarer de pågældende stater, således som det fremgår af den af Domstolens Forskningsafdeling foretagne undersøgelse, den fulde kontrol over det i dette øjemed oprettede selskab, idet der består et absolut forbud mod enhver, selv delvis, overdragelse af selskabskapitalen, eller staterne udelukker under alle omstændigheder muligheden for fuld privatisering af operationerne i forbindelse med flyvesikkerheden, da udførelsen af disse opgaver først og fremmest påhviler staten.

13. Med henblik på flyvekontroltjenesten har Eurocontrol yderligere fået tildelt beføjelser, som hører ind under udøvelsen af offentlig myndighed. Eurocontrol kan navnlig give fartøjscheferne ordrer, som indebærer, at disse tilsvarende er forpligtet til — medmindre der foreligger force majeure — at følge de således modtagne instrukser, samt fastslå, at reglerne vedrørende lufttrafikken er blevet overtrådt.

Selv om det er rigtigt, at udførelsen af opgaver, der indebærer et organs udøvelse af offentlig myndighed, medfører, at alle de af organet udførte opgaver kun falder uden for konkurrencereglerne, såfremt disse opgaver udgør en uadskillelig del af hele den pågældende virksomhed, mener jeg, at de i det foreliggende tilfælde leverede tjenesteydelser (radarkontrol, vejrmeldinger, alarmtjeneste) udgør et sådant uadskilleligt hele.

Med hensyn til dette punkt mener jeg således at kunne konkludere, at flyvekontroltjenesten udgør et naturligt monopol i det luftrum, hvor kontrollen udøves, og for så vidt angår denne virksomhed er en konkurrence mellem to organer ikke blot uønskelig, men af netop denne grund også umulig. I sidste ende er der tale om en offentlig tjenesteydelse, der leveres uden vinding for øje, hvilket ikke nødvendigvis — ved samme effektivitet — er uforeneligt med et ønske om en erhvervsmæssig forvaltning af denne virksomhed.

Det forhold, at man ikke står over for en tjenesteydelse i erhvervsmæssig forstand, som hovedsagelig leveres til erhvervsdrivende (luftfartsselskaberne), men over for en serviceydelse, der kommer samfundet som helhed til gode, bekræftes efter min opfattelse af

den betragtning, der er fremsat under retsforhandlingerne og i øvrigt ikke er bestridt af SAT, nemlig at kontroltjenesten omfatter ethvert luftfartøj, der befinder sig i det af Eurocontrol's kompetence omfattede luftrum, også selv om ejeren ikke har betalt sine en route-afgifter.

14. Med hensyn til opkrævningen af de omhandlede afgifter skal jeg blot bemærke, at så snart det er fastslået, at den tjenesteydelse, afgifterne vedrører, er af ikke-økonomisk karakter, må det samme også gælde selve opkrævningsvirksomheden. Jeg finder det imidlertid hensigtsmæssigt at opholde mig lidt længere ved dette spørgsmål for at fastlægge Eurocontrol's rolle i denne henseende og den retlige karakter af de omtvistede afgifter.

Selv om formelen til beregning af afgifterne, som allerede nævnt, udarbejdes inden for rammerne af organisationens Permanente Kommission, fastsættes det årlige afgiftsbeløb i praksis af medlemsstaterne — også selv om de har overdraget gennemførelsen af de forskellige operationer i forbindelse med flyvekontroltjenesten til Eurocontrol — idet det er medlemsstaterne, som fastsætter et af de væsentligste elementer i formelen, nemlig den nationale enhedsrate. Forskellen mellem de anvendte satser skyldes således ikke Eurocontrol's selvstændige adfærd, men er en følge af de enkelte staters politik, der er forskellig, om end den hviler på samme principielle grundlag, i det omfang nogle af staterne kan beslutte, at de omhandlede afgifter ikke skal dække samtlige omkostninger i forbindelse med hjælpemidlerne og tjenesteydelserne. I øvrigt udgør disse afgifter utvivlsomt en skattebyrde, eftersom de må anses for et økonomisk bidrag til de af staterne afholdte udgifter, som borgeren må betale for den fordel, han nyder godt af som følge af en særlig administrativ virksomhed, der hovedsagelig udøves i samfundets interesse.

Signatarstaterne har således overdraget Eurocontrol opkrævningen af afgifterne, da ordningen — selv for borgerne — kan forvaltes bedre centralt end ved at anmode luftfartsselskaberne om at betale særskilt for de internationale flyvninger.

Efter fradrag af en administrativ enhedsrate, der skal dække de med opkrævningen forbundne omkostninger [16], indbetales afgiften fuldt ud til medlemsstaterne, selv for de operationer, der udføres fra Maastricht-centret.

Det fremgår således klart af disse betragtninger, at Eurocontrol med hensyn til opkrævning af afgifterne ikke har nogen mulighed for at træffe afgørelser uafhængigt af signatarstaterne, men nøjes med for den enkelte flyvning at fastsætte den afgift, der skal betales, og at opkræve den som en samlet fordring over for debitorerne. Da Eurocontrol's opgave således begrænser sig til at opkræve afgifterne på signatarstaternes vegne, kan organisationen ikke som følge af udøvelsen af denne virksomhed betragtes som en virksomhed i henhold til Fællesskabets konkurrenceregler [17].

16 — Det beløb, som man er enig om at betegne som den administrative enhedsrate — som i øvrigt er meget lille i forhold til selve afgiften — er ikke blevet anfægtet under hovedsagen.

17 — I denne forbindelse henvises til dom af 27.3.1974 (sag 127/73, BRT, Sml. s. 313) og af 17.2.1993 (forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet og Pistre, Sml. I, s. 637).

15. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå Domstolen at besvare det af Belgiens Cour de cassation forelagte spørgsmål således:

»Et internationalt organ som Eurocontrol, der har til opgave at forvalte flyvekontroltjenesten på visse staters vegne samt opkræve en route-afgifterne som simpel mandatar for signatarstaterne, er ikke en virksomhed i henhold til EØFtraktatens artikel 86 og 90.«