ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 10ης Νοεμβρίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με Διάταξη της 10ης Σεπτεμβρίου 1992, το Cour de cassation του Βελγίου ερωτά το Δικαστήριο αν ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την ασφάλεια της αεροπλοΐας (στο εξής: Eurocontrol), που ιδρύθηκε με την υπογραφείσα στις Βρυξέλλες Σύμβαση της 13ης Δεκεμβρίου 1960 και τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο των Βρυξελλών της 12ης Φεβρουαρίου 1981, αποτελεί επιχείρηση κατά την έννοια των άρθρων 86 και 90 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.

2. Παραπέμποντας στην έκθεση ακροατηρίου για την εμπεριστατωμένη περιγραφή του νομικού πλαισίου και του ιστορικού της διαφοράς, περιορίζομαι να υπενθυμίσω τις πλέον σημαντικές για τους σκοπούς της αναλύσεως πτυχές της.

Ο Eurocontrol, στον οποίο ανατέθηκε ιδίως η κοινή οργάνωση των υπηρεσιών αεροπλοΐας στον εναέριο χώρο των συμβαλλομένων μερών [1], στην πραγματικότητα άσκησε την αποστολή του ενεργώντας μόνο για τις χώρες της Benelux και τη Βόρεια Γερμανία. Συγκεκριμένα, τα λοιπά κράτη μέλη, μη επιδείξαντα διάθεση παραιτήσεώς τους από την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, συνέχισαν να ελέγχουν τον εναέριο χώρο τους με βάση απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1966 που εξέδωσε η μόνιμη επιτροπή αποτελούμενη από τους εκπροσώπους των κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη της Συμβάσεως.

Το Πρωτόκολλο του 1981 προσάρμοσε, κατ' ουσίαν, τις διατάξεις της Συμβάσεως στην προαναφερθείσα κατάσταση, παρέχοντας, πάντως, στα συμβαλλόμενα κράτη την ευχέρεια να αναθέσουν στον Eurocontrol την εκμετάλλευση εγκαταστάσεων και υπηρεσιών για λογαριασμό τους (άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β'). Επί της βάσεως αυτής ο Eurocontrol εξακολουθεί να παρέχει, μέσω του κέντρου του Μάαστριχτ, τις ανωτέρω υπηρεσίες για τις χώρες της Benelux και τη Βόρεια Γερμανία.

Μεταξύ των καθηκόντων που του είναι σήμερα ανατεθειμένα, αναφέρω ειδικότερα εκείνα που συνίστανται στην καθιέρωση και είσπραξη από τους χρήστες των τελών λόγω παροχής υπηρεσιών αεροπλοΐας, σύμφωνα με την πολυμερή συμφωνία σχετικά με τα τέλη διαδρομής, για λογαριασμό των συμβαλλομένων μερών και των τρίτων κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη στην εν λόγω συμφωνία (άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο λ', της Συμβάσεως). Τα συμβαλλόμενα μέρη στην πολυμερή αυτή συμφωνία, η οποία υπογράφηκε στις Βρυξέλλες την ίδια ημέρα με την υπογραφή του Πρωτοκόλλου και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1986, είναι τα κράτη μέλη του Eurocontrol, καθώς επίσης η Ισπανία και η Αυστρία.

Αντικείμενο της συμφωνίας είναι συγκεκριμένα η δημιουργία κοινού συστήματος καθιερώσεως και εισπράξεως

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — Κατά την ίδρυσή του, συμβαλλόμενα κράτη ήταν το Βέλγιο, η Γερμανία, η Γαλλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο. Σήμερα, ο Eurocontrol περιλαμβάνει 14 μέλη: μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας μόνον η Δανία, η Ισπανία και η Ιταλία δεν είναι συμβαλλόμενα μέρη.

των τελών διαδρομής που οφείλονται για τις πραγματοποιούμενες στον εναέριο χώρο των συμβαλλομένων κρατών πτήσεις (άρθρο 1, παράγραφος 2). Ο ισχύων τύπος υπολογισμού των τελών, όπως διαμορφώθηκε από τη μόνιμη επιτροπή του Eurocontrol (άρθρο 3), συνίσταται σε ενιαίο συντελεστή, καθοριζόμενο κατ' έτος από τα κράτη μέλη για τη χρήση του εναερίου χώρου τους, υπολογιζόμενο σε συνάρτηση με τον αριθμό των επιμέρους παρεχομένων υπηρεσιών που αντιστοιχούν στο διανυόμενο τμήμα του εναερίου χώρου κάθε κράτους, σύμφωνα με αλγεβρικό τύπο ανάλογα με τη διανυόμενη απόσταση και το βάρος του αεροσκάφους. Στα ούτως υπολογιζόμενα τέλη προστίθεται διοικητικό τέλος που αντιστοιχεί στα διοικητικής φύσεως έξοδα που συνεπάγεται η είσπραξή τους.

Τέλος, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο Eurocontrol καθορίζει το ύψος των τελών διαδρομής για κάθε πτήση και διανυόμενη απόσταση και εισπράττει το συνολικό ποσό υπό μορφή ενιαίου τέλους (άρθρα 7 και 8). Μετά την αφαίρεση του διοικητικού τέλους, το εναπομένον ποσό αποδίδεται στα εν λόγω κράτη (άρθρο 20). Για την είσπραξη των ανωτέρω ποσών, έστω και αναγκαστικώς, ο Eurocontrol διαθέτει τα κατάλληλα μέσα, όπως προβλέπει το δίκαιο κάθε συμβαλλομένου κράτους.

3. Η παρούσα διαφορά είναι απόρροια της αρνήσεως της αεροπορικής εταιρίας SAT Fluggesellschaft m.b.H. (στο εξής: SAT) να καταβάλει στον Eurocontrol τα τέλη διαδρομής που όφειλε λόγω πραγματοποιηθεισών πτήσεων κατά το διάστημα από τον Σεπτέμβριο του 1981 έως τον Δεκέμβριο 1985.

Ενώπιον των βελγικών δικαστηρίων η SAT υποστήριξε ιδίως ότι η πρακτική του Eurocontrol, η οποία συνίσταται στην καθιέρωση τιμοκαταλόγων κυμαινομένων ανά κράτος μέλος και κατ' έτος, ενώ στην ουσία πρόκειται για την παροχή ισοδυνάμων κατ' ουσίαν παροχών, συνιστά κατάχρηση δεσπόζουσας θέσεως.

Ο ισχυρισμός αυτός, τον οποίο απέρριψαν τόσο το πρωτοβάθμιο όσο και το δευτεροβάθμιο δικαστήριο, υποχρέωσε το επιληφθέν της υποθέσεως Cour de cassation του Βελγίου να αναστείλει τη δίκη και να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 86 και 90 της Συνθήκης ΕΟΚ.

4. Ο Eurocontrol επικαλείται, καταρχάς, αναρμοδιότητα του Δικαστηρίου, στηριζόμενος ιδίως στη γνώμη του Seidl-Hohenveldern, καθηγητή του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Ισχυρίζεται ότι είναι διεθνής οργανισμός και η έννομη τάξη που τον διέπει διαφέρει από εκείνη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι σχέσεις μεταξύ των δύο οργανισμών διέπονται από το διεθνές δίκαιο.

Υπό την έννοια αυτή, ο Eurocontrol επικαλείται τη γενική αρχή par in parem non habet imperium που ισχύει τόσο για τους διεθνείς οργανισμούς όσο και για τα κράτη μέλη. Άρα, τυχόν διαφορές μεταξύ των δύο διεθνών οργανισμών πρέπει να διευθετούνται, σύμφωνα με το δημόσιο διεθνές δίκαιο, μέσω διαιτησίας.

Επίσης, κατά την άποψη του Eurocontrol, το Δικαστήριο είναι αναρμόδιο να ερμηνεύσει τη Σύμβαση περί ιδρύσεώς του αλλά και να διαπιστώσει αν οι δραστηριότητές του αντίκεινται σε κοινοτική διάταξη. Ούτε περαιτέρω η επίκληση της αρχής της εδαφικότητας, δυνάμει της οποίας εναπόκειται στο Δικαστήριο, οσάκις διεθνής οργανισμός έχει ως πεδίο δράσεώς του το έδαφος της Κοινότητας, να εξετάσει αν η εν λόγω δράση συμβιβάζεται προς την

κοινοτική έννομη τάξη, μπορεί να δικαιολογήσει την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.

5. Το πρώτο επιχείρημα είναι άσχετο. Πράγματι, δεν πρέπει να λησμονείται ότι η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στα πλαίσια προδικαστικών παραπομπών δεν άπτεται ευθέως της διαφοράς της κυρίας δίκης. Η δυνάμει του άρθρου 177 διαδικασία είναι απλώς μια παρένθεση σ' αυτή που δίνει λαβή, όπως ορθώς υπενθύμισε η Επιτροπή κατά τη συζήτηση, για τη διεξαγωγή δίκης «από δικαστή προς δικαστή» και που αντανακλάται στην ενώπιον του Δικαστηρίου στάση των διαδίκων της κυρίας δίκης. Συγκεκριμένα, καίτοι οι διάδικοι συμμετέχουν στην έγγραφη και προφορική διαδικασία για την πλήρη διασφάλιση των δικαιωμάτων αμύνης τους, πάντως, δεν έχουν τη δυνατότητα αναλήψεως οποιασδήποτε πρωτοβουλίας ούτε αμφισβητήσεως του ότι το εθνικό δικαστήριο έκρινε σκόπιμο να υποβάλει τη διαφορά στο Δικαστήριο [2].

Επομένως, η ένσταση αναρμοδιότητας δεν μπορεί να προβληθεί στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας αλλ' ενδεχομένως ενώπιον του δικαστηρίου παραπομπής. Εξάλλου, χωρίς να εισέλθω στην ουσία του ζητήματος ως προς τα όρια του δικαστικού ελέγχου επί της δραστηριότητας διεθνούς οργανισμού, δεν μπορώ να αντιπαρέλθω χωρίς να επισημάνω ότι εκείνον που κανονικά ενδιαφέρει το διαδικαστικό ζήτημα των ορίων που προανέφερα είναι τον εναγόμενο, ενώ, αντίθετα, ο Eurocontrol είναι ο ενάγων ενώπιον του a quo δικαστή.

2 — Βλ. επ' αυτού απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1965 στην υπόθεση 44/65, Hessische Knappschaft (Racc. 1965, σ. 951 και επ. και ειδικότερα σ. 959). Υπό την αυτή έννοια, βλ. επίσης απόφαση της 27ης Μαρτίου 1963 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 28/62, 29/62 και 30/62, Da Costa en Schaake N.V. (Racc. 1963, σ. 57 και επ. και συγκεκριμένα σ. 74).

6. Περαιτέρω, ο Eurocontrol ισχυρίζεται ότι, στον βαθμό που ασκεί δραστηριότητες στο πλαίσιο έννομης τάξεως διαφορετικής από αυτή που δημιούργησε η Συνθήκη ΕΟΚ, σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να διέπεται από τους κοινοτικούς κανόνες περί ανταγωνισμού. Έτσι, τίθεται εκ νέου υπό διαφορετικό πρίσμα το ζήτημα της ασυλίας του οργανισμού. Εξάλλου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, ενόψει της νομολογίας του Δικαστηρίου, αν ο Eurocontrol έπρεπε να θεωρείται, λόγω της δραστηριότητας που αναπτύσσει, ως εταιρία, δεν θα δικαιολογούνταν ο αποκλεισμός της εφαρμογής των άρθρων 85 και επ. της Συνθήκης απλώς και μόνο επειδή πρόκειται για διεθνή οργανισμό.

Νομίζω ότι πρέπει να ταχθώ με την άποψη αυτή. Πράγματι, όπως προκύπτει από τη σαφή νομολογία του, το Δικαστήριο, προσδιορίζοντας το πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων περί ανταγωνισμού, έδωσε μεγαλύτερη βαρύτητα σε οικονομικούς παράγοντες από τους αυστηρά νομικούς. Την άποψη αυτή εκφράζει απόλυτα η πρόσφατη απόφαση στην υπόθεση Höfner [3], με την οποία διευκρινίστηκε ότι «στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού (...) η έννοια της επιχειρήσεως καλύπτει κάθε φορέα ο οποίος ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και τον τρόπο χρηματοδοτήσεώς του». Έτσι, με βάση τον ορισμό αυτό απορρίφθηκε, στη συγκεκριμένη περίπτωση, το επιχείρημα ότι αποκλειόταν η εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού επί των δραστηριοτήτων του Οργανισμού

3 — Απόφαση της 23ης Απριλίου 1991 στην υπόθεση C-41/90 (Συλλογή 1991, σ. I-1179, σκέψεις 21 έως 23).

Απασχολήσεως με το αιτιολογικό ότι οι δραστηριότητες αυτές ασκούνται από δημόσιο ίδρυμα.

Εξάλλου, η προαναφερθείσα απόφαση αποτελεί το καταληκτικό σημείο μιας νομολογίας, χαρακτηριστικό γνώρισμα της οποίας είναι ότι δεν αποδίδει σημασία στον νομικό τύπο προκειμένου να κριθεί αν συγκεκριμένος οργανισμός διέπεται από τα άρθρα 85 ως 90 της Συνθήκης. Υπό την έννοια αυτή έχει σημασία και η απόφαση της 16ης Ιουνίου 1987 στην υπόθεση 118/85 [4], με την οποία το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί της εννοίας της επιχειρήσεως στα πλαίσια της οδηγίας 80/723 της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1980, περί της διαφανείας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων. Εκκινώντας από τη διαπίστωση ότι το δημόσιο μπορεί να ενεργεί είτε ασκώντας δημόσια εξουσία είτε αναπτύσσοντας οικονομικές δραστηριότητες βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα, η απόφαση διευκρινίζει ότι πρέπει να γίνεται σαφής διάκριση μεταξύ της δράσεως του κράτους ως δημοσίου φορέα και ως ιδιοκτήτη. Προς τον σκοπό αυτό, κρίθηκε ότι δεν είναι απαραίτητο το δημόσιο να ασκεί τις οικονομικές αυτές δραστηριότητες μέσω χωριστής οντότητας ή οργάνου αποτελούντος τμήμα της δημοσίας διοικήσεως. Αναγνωρίστηκε περαιτέρω, λόγω ακριβώς της ασκουμένης δραστηριότητας, ότι η αυτόνομη διοίκηση των ιταλικών κρατικών μονοπωλίων είναι επιχείρηση στον τομέα των βιομηχανοποιημένων καπνών, μολονότι από νομική άποψη είναι ενσωματωμένη στην εθνική δημόσια διοίκηση.

Ενόψει της νομολογίας αυτής, νομίζω, επομένως, ότι δεν μπορεί να αποδίδεται αποφασιστική σημασία στον χαρακτήρα ιδρύματος ως διεθνούς οργανισμού για τη μη υπαγωγή του στους κανόνες περί ανταγωνισμού. Ασφαλώς, υποστηρίζοντας τούτο δεν επιθυμώ να αγνοήσω έννοιες όπως του θεμελίου και του περιεχομένου της ετεροδικίας των διεθνών οργανισμών [5], αλλά να υπογραμμίσω το πόσο επισφαλής είναι η άποψη που αναγνωρίζει στους εν λόγω οργανισμούς απόλυτη ετεροδικία — ακόμη ευρύτερη και εκείνης που απολαύουν τα κράτη και που κατά κανόνα περιορίζεται του λοιπού στις τυπικές περιπτώσεις ασκήσεως δημοσίας εξουσίας, αποκλειομένων των πράξεων *jure gestionis* [6] — λαμβάνοντας περαιτέρω υπόψη την ανάγκη οι ιδιώτες να μη στερούνται της προστασίας των εννόμων καταστάσεών τους που θίγει ενδεχομένως η δραστηριότητα των διεθνών οργανισμών, μάλιστα δε ενόψει του πολλαπλασιασμού των οργανισμών εκείνων που ασκούν οικονομικής φύσεως δραστηριότητα [7].

7. Η λύση που μόλις προανέφερα επιβεβαιώνεται εμμέσως από την ερώτηση που έθεσε η Γαλλική Κυβέρνηση κατά τη συζήτηση ως προς τη σημασία της απαντήσεως του Δικαστηρίου σχετικά με τη φύση της ασκουμένης από τον Eurocontrol δραστηριότητας και σε σχέση με τη δυνατότητα που είχαν τα κράτη μέλη να την

4 — Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 2599 και επ., και συγκεκριμένα σκέψεις 6 έως 10).

5 — Βλ., μεταξύ άλλων, όσον αφορά τις πλέον πρόσφατες δημοσιεύσεις και κυρίως για τις συμπληρωματικές βιβλιογραφικές παραπομπές, S. De Bellis, «L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione», Μπάρι, 1992.

6 — Επ' αυτού υπενθυμίζω, ως προς την εφαρμογή της διακρίσεως έναντι των τρίτων χωρών, την απόφαση της Επιτροπής, της 19ης Δεκεμβρίου 1984, σχετικά με διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 85 της Συνθήκης ΕΟΚ (IV/26.870 — Εισαγωγές αλουμινίου από την Ανατολική Ευρώπη, ΕΕ 1985, L 92, σ. 1, ειδικά σημείο 9).

7 — Μεταξύ εκείνων που εξέφρασαν ανησυχίες συναφώς, βλ. Lalive «L'immunité de juridiction des Etats et des Organisations internationales», R.C.A.D.I., 1953, τόμος III, σ. 14 και επ., και συγκεκριμένα σ. 301. Seidl-Hohenveldern, «L'immunité de juridiction et d'exécution des Etats et des Organisation internationales», I.H.E.I. Droit International-I, Παρίσι, 1979/80, σ. 109 και επ., και συγκεκριμένα σ. 166.

εμπιστευθούν στον ανωτέρω οργανισμό σε χρόνο μεταγενέστερο της υπογραφής της Συνθήκης της Ρώμης. Συναφώς το ζήτημα που μπορεί να τεθεί συνίσταται στη γενική υποχρέωση των κρατών μελών να απέχουν από τη θέσπιση οποιουδήποτε μέτρου ικανού να εκμηδενίσει την πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων της Συνθήκης, ήτοι στη συγκεκριμένη περίπτωση των κανόνων περί ανταγωνισμού. Όπως, άλλωστε, δεν επιτρέπεται στα κράτη μέλη να επικαλούνται διατάξεις της εσωτερικής έννομης τάξεώς τους για να περιορίζουν τη σημασία των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, υπό την έννοια ότι με τον τρόπο αυτό θα διακυβεύονταν το ενιαίο και η αποτελεσματικότητα του εν λόγω δικαίου, καθ' όμοιο τρόπο δεν μπορεί να οδηγούμαστε σε ανάλογο αποτέλεσμα επικαλούμενοι τις υποχρεώσεις που απορρέουν από διεθνή συμφωνία, υπό την επιφύλαξη βεβαίως των ειδικών διατάξεων που απαντούν συναφώς στη Συνθήκη της Ρώμης (άρθρο 234) και που είναι ξένες προς την παρούσα υπόθεση. Με άλλους λόγους, στο μέτρο που οι δημόσιοι οργανισμοί και τα ίδια τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της εκ μέρους τους ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας, φέρουν την υποχρέωση να τηρούν τις διατάξεις των άρθρων 85 και επ. της Συνθήκης, δεν μπορούν να εκφεύγουν της υποχρεώσεως αυτής, αναθέτοντας την άσκηση δραστηριότητας της φύσεως αυτής σε διεθνή οργανισμό.

8. Ο Eurocontrol υποστηρίζει περαιτέρω ότι το προδικαστικό ερώτημα θα έπρεπε σε κάθε περίπτωση να κριθεί ως απαράδεκτο υπό την έννοια ότι πάσχει σοβαρή πλάνη περί τα καθήκοντα που έχουν πράγματι ανατεθεί στον οργανισμό με τις ισχύουσες συμβατικές διατάξεις. Εξάλλου, όπως ισχυρίζεται ο Eurocontrol, τυχόν απόφαση του Δικαστηρίου δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην περίπτωσή του, εφόσον οι ενδεχόμενες τροποποιήσεις της κανονιστικής ρυθμίσεως που η απόφαση αυτή θα απαιτούσε ενδεχομένως πρέπει να εγκρίνονται ομόφωνα από όλα τα κράτη μέλη του οργανισμού: και προφανώς τα συμβαλλόμενα μέρη που δεν είναι μέλη της Κοινότητας δεν δεσμεύονται από την απόφαση του Δικαστηρίου.

Και οι παρατηρήσεις αυτές στερούνται συναφείας. Στο σημείο αυτό αρκεί να παρατηρήσω ότι ορισμένα επιχειρήματα, αφενός, αφορούν μάλλον την ουσία του ζητήματος, αφετέρου, δεν λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι, στο πλαίσιο του συστήματος του άρθρου 177 της Συνθήκης, εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να εκτιμήσει, ενόψει των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, την ανάγκη προδικαστικής αποφάσεως προκειμένου να εκδώσει τη δική του απόφαση. Εξάλλου, το γεγονός ότι ενδεχόμενες ανακρίβειες παρεισέφρησαν στην απόφαση περί παραπομπής ως προς την περιγραφή της νομικής καταστάσεως που διέπει τη διαφορά της κυρίας δίκης δεν μπορεί να αποστερήσει το Δικαστήριο από την αρμοδιότητά του, εφόσον, από το ίδιο το ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου και από το σύνολο των στοιχείων που αυτό του διαβίβασε, είναι δυνατό να συναχθούν με σαφήνεια, όπως συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση, τα στοιχεία εκείνα που αφορούν την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου.

Τέλος, η απόφαση του Δικαστηρίου είναι δικαστική πράξη που εντάσσεται στο πλαίσιο της εκκρεμούς ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου δίκης, δικαστηρίου που οφείλει να συμμορφωθεί προς την διδόμενη από το Δικαστήριο ερμηνεία. Η απόφαση δεν απευθύνεται στον Eurocontrol: οι ενδεχόμενες επιπτώσεις του ως προς την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχει από τη Σύμβαση και την πολυμερή συμφωνία το κράτος μέλος στο οποίο ανήκει το αιτούν δικαστήριο άπτονται ενός εντελώς διαφορετικού επιπέδου από εκείνο το οποίο μας απασχολεί εν προκειμένω.

9. Ερχόμενος τώρα στην εξέταση της ουσίας του υποβληθέντος στο Δικαστήριο ερωτήματος, διαπιστώνω ότι, με βάση τις σκέψεις που ανέπτυξα ήδη ως προς το ενδεχόμενο υπαγωγής του Eurocontrol στους κοινοτικούς κανόνες περί ανταγωνισμού, αναγκαίο στοιχείο για τον νομικό χαρακτηρισμό μιας οντότητας ως επιχειρήσεως είναι η άσκηση δραστηριότητας οικονομικού χαρακτήρα δυναμένης να εκπληρωθεί, τουλάχιστον καταρχήν, από ιδιωτική επιχείρηση και με σκοπό το κέρδος.

Αντίθετα, δεν συμβιβάζεται προς τον χαρακτηρισμό αυτό η άσκηση δραστηριότητας υπό μορφή δημοσίας εξουσίας, με συνέπεια η οντότητα που δρα υπό την ιδιότητά της ως δημοσίας αρχής να μην εμπίπτει στους κανόνες περί ανταγωνισμού της Συνθήκης [8]. Παρατηρώ συναφώς ότι, μολονότι το Δικαστήριο προτίμησε να μη δώσει αφηρημένο ορισμό της εννοίας, οι αποφάσεις που παραπέμπουν σ' αυτήν [9], στους διάφορους τομείς του κοινοτικού δικαίου όπου η έννοια αυτή έχει σημασία, εντάσσονται στη γραμμή πλεύσεως που χάραξε ο γενικός εισαγγελέας Mayras, με τις προτάσεις που ανέπτυξε επ' ευκαιρία της υποθέσεως Reyners [10], ότι «η δημόσια εξουσία είναι εκείνη που απορρέει από την κυριαρχία του κράτους ως imperium. συνεπάγεται για εκείνον που την ασκεί την ευχέρεια να κάνει χρήση προνομίων που εκφεύγουν των ορίων των κοινών διατάξεων, καθώς και εξουσιών με δεσμευτικό χαρακτήρα που επιβάλλονται στους ιδιώτες».

Μεταξύ των δραστηριοτήτων και αποστολών που είναι συναφείς εν προκειμένω περιλαμβάνονται αναμφίβολα οι αναγόμενες στις θεμελιώδεις αρμοδιότητες της δημοσίας εξουσίας σε τομείς όπως η ευρύτερη και φορολογική διοίκηση, η δικαιοσύνη, η ασφάλεια και η εθνική άμυνα. Εξάλλου, καίτοι ορισμένες από τις συναφείς με την άσκηση δραστηριότητας υπό μορφή δημοσίας εξουσίας λειτουργίες διακρίνονται από το σύνολο των δραστηριοτήτων που ασκεί μια οντότητα, εξακολουθούν να διέπονται από τους κανόνες της Συνθήκης σε θέματα ανταγωνισμού [11].

10. Άρα το κεντρικό ζήτημα στην παρούσα υπόθεση είναι η εκτίμηση του αν η ασκούμενη από τον Eurocontrol δραστηριότητα είναι οικονομικού χαρακτήρα.

Στον βαθμό που η εκκρεμής ενώπιον του Cour de cassation του Βελγίου διαφορά άπτεται αποκλειστικώς της δραστηριότητας της εισπράξεως εκ μέρους του Eurocontrol των τελών διαδρομής και όχι της δραστηριότητας ελέγχου της αεροπλοΐας λόγω του οποίου εισπράττονται, η ευρύτερη σημασία του υποβληθέντος από το εθνικό δικαστήριο ερωτήματος μας υποχρεώνει περαιτέρω να διερευνήσουμε τη φύση της δραστηριότητας αυτής. Εξάλλου, τα συναγόμενα από την αλληλουχία αυτή στοιχεία παρέχουν χρήσιμες ενδείξεις για τον προσδιορισμό της φύσεως της συνισταμένης στην είσπραξη των τελών δραστηριότητας [12].

8 — Βλ., συναφώς, την απόφαση της 16ης Ιουνίου 1987 στην υπόθεση 118/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 2599, ειδικώς σκέψεις 6 και 7), καθώς και την απόφαση της 4ης Μαΐου 1988 στην υπόθεση 30/87, Bodson (Συλλογή 1988, σ. 2479, ειδικώς σκέψη 18). Η ανωτέρω αρχή μπορούσε, άλλωστε, να συναχθεί ήδη επ' ευκαιρία της αποφάσεως της 18ης Ιουνίου 1975 στην υπόθεση 94/74, IGAV (Racc. 1975, σ. 699, ειδικώς σκέψη 35).

9 — Βλ., για παράδειγμα, σε θέματα απτόμενα του δικαιώματος εγκαταστάσεως, την απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974 στην υπόθεση 2/74, Reyners (Racc. 1974, σ. 631). σε θέματα ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, τις αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (Racc. 1980, σ. 3881), της 26ης Μαΐου 1982 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1982, σ. 1845), της 3ης Ιουνίου 1986 στην υπόθεση 307/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1986, σ. 1725). σε θέματα ΦΠΑ, την απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1989 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 231/87 και 129/88, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda κ.λπ. (Συλλογή 1989, σ. 3233).

10 — Πρόκειται για την απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9.

11 — Βλ., συναφώς, την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985 στην υπόθεση 107/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1985, σ. 2655, ειδικώς σκέψεις 14 και 15).

12 — Εν προκειμένω δεν λαμβάνονται υπόψη οι δραστηριότητες του Eurocontrol σχετικά με τον συντονισμό των πολιτικών των κρατών μελών σε θέματα αεροπλοΐας, ο οικονομικός χαρακτήρας της οποίας, άλλωστε, δεν αμφισβητείται.

11. Σε υπόθεση αφορώσα την ερμηνεία της Συμβάσεως, της 27ης Σεπτεμβρίου 1968, σχετικά με τη διεθνή δικαιοδοσία και εκτέλεση των αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, το Δικαστήριο έκρινε συγκεκριμένα ότι αποκλείεται από την έννοια των «αστικών και εμπορικών υποθέσεων» διαφορά μεταξύ του Eurocontrol και αεροπορικής εταιρίας σχετικά με την είσπραξη των οφειλομένων από την εταιρία ποσών ως τελών διαδρομής [13]. Επ' ευκαιρία της αποφάσεως εκείνης το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί της φύσεως των ασκουμένων από τον Eurocontrol δραστηριοτήτων και έκρινε ειδικότερα ότι «καίτοι ορισμένες αποφάσεις εκδιδόμενες στα πλαίσια διαφορών μεταξύ δημοσίας αρχής και φυσικού ή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου εμπίπτουν ενδεχομένως στο πεδίο εφαρμογής της Συμβάσεως, διαφέρει η περίπτωση εκείνη όπου η δημόσια αρχή ενεργεί ως δημόσιος φορέας που ασκεί δημόσια εξουσία. Αυτό συμβαίνει οσάκις η διαφορά (...) αφορά την είσπραξη τελών που οφείλει φυσικό νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου σε εθνικό ή διεθνή οργανισμό δημοσίου δικαίου ως αντιπαροχή για τη χρήση των εγκαταστάσεων και υπηρεσιών του, ειδικότερα οσάκις η χρήση αυτή είναι υποχρεωτική και αποκλειστική» και «κατά μείζονα λόγο οσάκις ο συντελεστής των τελών, ο τρόπος υπολογισμού και οι διαδικασίες εισπράξεως καθορίζονται μονομερώς για τους χρήστες [και] (...) ο οργανισμός όρισε την έδρα του ως τόπο εκπληρώσεως της υποχρεώσεως (...)».

Πάντως, αν η προαναφερθείσα απόφαση προσφέρει ορισμένα σημαντικά στοιχεία για τους σκοπούς της αναλύσεώς μας, δεν έχει αποφασιστική σημασία, όπως ορθώς υπογράμμισε η Επιτροπή. Συγκεκριμένα, ο υποχρεωτικός και αποκλειστικός χαρακτήρας της χρήσεως των εγκαταστάσεων και υπηρεσιών ενός οργανισμού ή ο μονομερής καθορισμός των διαδικασιών εισπράξεως των τελών από τους χρήστες δεν αρκούν αφεαυτών για τον αποκλεισμό του οικονομικού χαρακτήρα μιας δραστηριότητας και τη μη υπαγωγή της στους κανόνες περί ανταγωνισμού. Σε παρόμοια περίπτωση θα συναγόταν κατ' ανάγκη ότι ούτε οι δημόσιες υπηρεσίες των τηλεπικοινωνιών ή των ταχυδρομείων για παράδειγμα έχουν τέτοιο χαρακτήρα. Όπως, όμως, προανέφερα, αυτό δεν συμβαίνει [14].

12. Η ασκούμενη περιοριστικώς στον εναέριο χώρο των κρατών της Benelux και της Βόρειας Γερμανίας δραστηριότητα ελέγχου της αεροπλοΐας, βάσει ειδικής συμφωνίας [15] που συνήφθη σύμφωνα με όσα προβλέπει το άρθρο 2, παράγραφος 2, της προαναφερθείσας Συμβάσεως, δεν ενέχει μεταβίβαση αρμοδιοτήτων εκ μέρους των τεσσάρων υπογραψάντων κρατών προς τον διεθνή οργανισμό. Τα τέσσερα αυτά κράτη ανέθεσαν απλώς στον οργανισμό καθήκοντα εκτελεστικής φύσεως.

Πράγματι, κατά το άρθρο 1 της συμφωνίας, τα συμβαλλόμενα μέρη διατηρούν τις αρμοδιότητες και υποχρεώσεις τους σε θέματα αεροναυτικής νομοθεσίας για τη ρύθμιση και οργάνωση του εναερίου χώρου, καθώς και επί των σχέσεων με άλλους διεθνείς οργανισμούς και με τους χρήστες των παρεχομένων υπηρεσιών. Έτσι, τα ενδιαφερόμενα κράτη καθορίζουν το γενικό πλαίσιο και εποπτεύουν αδιαλείπτως την εκτέλεση των ανατεθειμένων από αυτά καθηκόντων.

13 — Απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1976 στην υπόθεση 29/76, LTU κατά Eurocontrol (Racc. 1976, σ. 1541, ειδικώς σκέψη 4).

14 — Βλ. αποφάσεις της 20ής Μαρτίου 1985 στην υπόθεση 41/84, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 873), και της 11ης Ιουλίου 1985 στην υπόθεση 107/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1985, σ. 2655).

15 — Πρόκειται για τη «συμφωνία παροχής και εκμεταλλεύσεως εγκαταστάσεων και υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας εκ μέρους του Eurocontrol στο κέντρο ελέγχου του Μάαστριχτ» της 25ης Νοεμβρίου 1986.

Εξάλλου, η δραστηριότητα ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας που ασκεί ο Eurocontrol προσφεύγοντας σε τρόπους και μέσα που δεν διαφέρουν από εκείνα που ασκούν συνήθως τα κράτη ανταποκρίνεται σε ουσιώδεις απαιτήσεις που συνίστανται στη μέριμνα για την παροχή ασφαλείας τόσο στους επιβάτες όσο και στους εγκατεστημένους στα εδάφη όπου πραγματοποιούνται οι πτήσεις πληθυσμούς και στη διασφάλιση, στα πλαίσια της ιδίας αλληλουχίας, του αναγκαίου συντονισμού τους με τις ιδιάζουσες απαιτήσεις της εθνικής άμυνας. Η ανωτέρω δραστηριότητα, η οποία συνδέεται από πολλές απόψεις προς την άσκηση της κυριαρχίας των κρατών, ισοδυναμεί, συνεπώς, με αμιγή αστυνόμευση του εναερίου χώρου, λειτούργημα που μπορεί να ασκήσει μόνο δημόσια αρχή, ανεξάρτητα από τον τύπο που επελέγη για την οργάνωση και διαχείρισή της. Πράγματι, ακόμη και όταν η παροχή των συνδεομένων προς την αεροπλοΐα υπηρεσιών είναι ανατεθειμένη σε εταιρία ιδιωτικού δικαίου (όπως συμβαίνει στη Γερμανία) ή οργανωμένη σύμφωνα με τα κλασικώς ισχύοντα στον ιδιωτικό τομέα (όπως συμβαίνει στις Κάτω Χώρες, λαμβάνοντας υπόψη τα ανατεθειμένα εν προκειμένω στον Eurocontrol καθήκοντα), τα εν λόγω κράτη διατηρούν, σύμφωνα με όσα προκύπτουν από την έρευνα που διεξήγαγαν οι υπηρεσίες του Δικαστηρίου, τον απόλυτο έλεγχο της συσταθείσας προς τούτο εταιρίας, αποκλειομένης οποιασδήποτε εκχωρήσεως, έστω και μερικής, του εταιρικού κεφαλαίου, ή απαγορεύουν την πλήρη ιδιωτικοποίηση των αρμοδιοτήτων που αφορούν την εναέρια ασφάλεια, υπό την έννοια ότι η εκπλήρωση παρομοίων καθηκόντων εξακολουθεί να αποτελεί ουσιώδη αποστολή του κράτους.

13. Στα πλαίσια της ασκήσεως ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας, ο Eurocontrol διαθέτει, εξάλλου, προνόμια που θεμελιώνονται στην άσκηση δημοσίων εξουσιών, ειδικότερα τη δυνατότητα να απευθύνει εντολές προς τους κυβερνήτες των αεροσκαφών που φέρουν αντίστοιχα την υποχρέωση συμμορφώσεως, πλην της περιπτώσεως ανωτέρας βίας, προς τις διδόμενες οδηγίες, καθώς επίσης τη δυνατότητα διαπιστώσεως των παραβάσεων της κανονιστικής ρυθμίσεως της εναέριας κυκλοφορίας.

Η εκπλήρωση καθηκόντων που συνίστανται στην άσκηση δημοσίας εξουσίας εκ μέρους ενός οργανισμού μπορεί να οδηγήσει στη μη υπαγωγή του συνόλου των ασκουμένων από αυτόν δραστηριοτήτων στους κανόνες περί ανταγωνισμού μόνον οσάκις τα καθήκοντα αυτά αποτελούν αδιαίρετο στοιχείο της καθ' όλα δραστηριότητάς του, νομίζω δε ότι στην προκειμένη περίπτωση οι παρεχόμενες υπηρεσίες (έλεγχος ραντάρ, μετεωρολογικές πληροφορίες, υπηρεσίες συναγερμού) συνιστούν ένα αρρήκτως ενιαίο σύνολο.

Στο σημείο αυτό, λοιπόν, μπορώ να προτείνω ότι η δραστηριότητα που συνίσταται στον έλεγχο της εναερίας κυκλοφορίας αποτελεί φυσιολογικό μονοπώλιο στον χώρο όπου ασκείται, ώστε ο ανταγωνισμός μεταξύ δύο οργανισμών όχι μόνον να μην είναι ευκταίος αλλά εκ των πραγμάτων να είναι και ανέφικτος. Πρόκειται, σε τελευταία ανάλυση, για δημόσια υπηρεσία άσχετη από οποιαδήποτε αντίληψη περί εμπορικής εκμεταλλεύσεως με σκοπό το κέρδος: τούτο ενδεχομένως δεν είναι ασυμβίβαστο και συνεπάγεται ισοδύναμη αποτελεσματικότητα με την επιδίωξη για οικονομική διαχείριση της εν λόγω δραστηριότητας.

Εξάλλου, το γεγονός ότι πρόκειται όχι για υπηρεσία οικονομικής φύσεως παρεχόμενη κυρίως σε επιχειρηματίες (τις αεροπορικές εταιρίες) αλλά προοριζόμενη για το κοινωνικό σύνολο, νομίζω, επιβεβαιώνεται από την παρατήρηση, κατά τη συζήτησηακροατηρίου, που δεν αμφισβητήθηκε από τη SAT, ότι, ανεξάρτητα από το αν ο κύριος του αεροσκάφους προέβη ή όχι στην καταβολή των τελών

διαδρομής, ο έλεγχος ασκείται σε όλα τα αεροσκάφη που κινούνται στον εναέριο χώρο ευθύνης του Eurocontrol.

14. Όσον αφορά την είσπραξη των επιδίκων τελών, θα αρκούσε να υπομνησθεί ότι, αφής στιγμής βεβαιωθεί ο μη οικονομικός χαρακτήρας της υπηρεσίας για την οποία καταβάλλονται, ο ίδιος χαρακτήρας πρέπει να αναγνωριστεί και στη δραστηριότητα που συνίσταται στην είσπραξή τους. Πάντως, πιστεύω ότι είναι χρήσιμο να σταθώ στο σημείο αυτό προκειμένου να διευκρινίσω τον ρόλο του Eurocontrol συναφώς και τη νομική φύση των τελών που αποτελούν αντικείμενο της διαφοράς της κυρίας δίκης.

Καίτοι ο τύπος υπολογισμού των τελών καθορίζεται, όπως προανέφερα, στο πλαίσιο της μόνιμης επιτροπής του οργανισμού, στην πραγματικότητα το ετήσιο ύψος του τέλους καθορίζεται από τα κράτη μέλη — ακόμη και στις περιπτώσεις όπου τα τελευταία αναθέτουν στον Eurocontrol το καθήκον διασφαλίσεως των πράξεων που αφορούν τον έλεγχο της εναέριας κυκλοφορίας — υπό την έννοια ότι αυτά καθορίζουν ένα από τα ουσιώδη στοιχεία του τύπου, ήτοι τον εθνικό ενιαίο συντελεστή. Άρα, η διαφορά μεταξύ των εφαρμοζομένων συντελεστών δεν είναι απόρροια αυτοτελούς συμπεριφοράς του Eurocontrol, αλλά συνέπεια της διαφορετικής πολιτικής που ακολουθούν τα κράτη — μολονότι επί τη βάση ενιαίων αρχών — στο μέτρο που ορισμένα από αυτά μπορούν να αποφασίζουν να μην επανακτούν, μέσω των επιδίκων τελών, το σύνολο των εξόδων στα οποία υποβλήθηκαν για τις εγκαταστάσεις και τις υπηρεσίες. Άλλωστε, τα ανωτέρω τέλη συνιστούν φορολογική επιβάρυνση, εφόσον αποτελούν ένα είδος χρηματικής συμμετοχής στα έξοδα που υποβλήθηκαν τα κράτη, επιβάρυνση που οφείλει ο ιδιώτης για το πλεονέκτημα που απολαύει ως συνέπεια συγκεκριμένης διοικητικής δραστηριότητας που ασκείται προς το βασικό συμφέρον του κοινωνικού συνόλου.

Τα συμβαλλόμενα μέρη επιφόρτισαν τον Eurocontrol με την είσπραξη των τελών, δεδομένου ότι, ακόμη και για τους χρήστες, η διαχείριση είναι αποτελεσματικότερη στα πλαίσια συγκεντρωτικού συστήματος, πράγμα το οποίο δεν θα συνέβαινε αν έπρεπε να ζητείται από τις αεροπορικές εταιρίες να καταβάλλουν χωριστές εισφορές για τις διεθνείς πτήσεις.

Τα τέλη αυτά, μετά την αφαίρεση ενός διοικητικού συντελεστή με προορισμό την κάλυψη των εξόδων εισπράξεως [16] καταβάλλονται εξ ολοκλήρου στα κράτη μέλη, ακόμη και για όσες πράξεις λαμβάνουν χώρα με αφετηρία το κέντρο του Μάαστριχτ.

Από τα προηγηθέντα προκύπτει σαφώς ότι, στα πλαίσια της δραστηριότητάς του της εισπράξεως των τελών διαδρομής, ο Eurocontrol δεν έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει αυτοτελείς αποφάσεις, διακρινόμενες από τη βούληση των συμβαλλομένων χωρών, αλλά περιορίζεται στον καθορισμό για κάθε επιμέρους πτήση του οφειλομένου στη συγκεκριμένη περίπτωση τέλους και στην είσπραξή του ως εφάπαξ οφειλής από τους οφειλέτες. Επειδή περαιτέρω ενεργεί ως απλός εκτελεστής ή εντολοδόχος των συμβαλλομένων κρατών, ο Eurocontrol δεν μπορεί να θεωρηθεί, κατά την άσκηση της ανωτέρω δραστηριότητας, ως επιχείρηση κατά την έννοια των κοινοτικών κανόνων περί ανταγωνισμού [17].

16 — Το ύψος του αποκαλουμένου διοικητικού συντελεστή — ήσσονος, άλλωστε, σημασίας σε σχέση με το ύψος του τέλους — δεν αποτέλεσε αντικείμενο αμφισβητήσεως στο πλαίσιο της κυρίας δίκης.

17 — Βλ., συναφώς, τις αποφάσεις της 27ης Μαρτίου 1974 στην υπόθεση 127/73, BRT (Rec. 1974, σ. 313), και της 17ης Φεβρουαρίου 1993 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-159/91 και C-160/91, Poucet και Pistre (Συλλογή 1993, σ. I-637).

15. Ενόψει των σκέψεων που προηγήθηκαν, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στο προδικαστικό ερώτημα που του υπέβαλε το Cour de cassation του Βελγίου:

«Διεθνής οργανισμός όπως ο Eurocontrol, επιφορτισμένος με τη διαχείριση του ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας για λογαριασμό ορισμένων κρατών, καθώς και με την είσπραξη των τελών διαδρομής, ως απλός εντολοδόχος των συμβαλλομένων κρατών, δεν είναι επιχείρηση κατά την έννοια των άρθρων 86 και 90 της Συνθήκης ΕΟΚ.»