CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 10 de Novembro de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Por acórdão proferido em 10 de Setembro de 1992, a Cour de cassation da Bélgica pergunta ao Tribunal de Justiça se a Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (a seguir «Eurocontrol»), instituída pela convenção assinada em Bruxelas em 13 de Dezembro de 1960, alterada pelo protocolo de Bruxelas de 12 de Fevereiro de 1981, é uma empresa na acepção dos artigos 86.° e 90.° do Tratado CEE.

2. Remetendo para o relatório para audiência, para uma descrição detalhada do quadro normativo e dos antecedentes do litígio, limitar-me-ei aqui a evocar os aspectos mais importantes para efeitos da minha análise.

A Eurocontrol, que estava nomeadamente encarregada de assegurar a organização comum dos serviços da navegação aérea no espaço aéreo das partes contratantes [1], na realidade, só exerceu essas funções relativamente aos países do Benelux e ao norte da Alemanha. Os outros Estados contratantes, de facto, não dispostos a renunciar ao exercício dessa competência, continuaram a controlar os respectivos espaços aéreos com base numa decisão da Comissão Permanente — órgão composto pelos representantes dos Estados partes na convenção — adoptada em 28 de Janeiro de 1966.

O protocolo de 1981 adaptou essencialmente as disposições da convenção a essa situação de facto, deixando aos Estados contratantes a faculdade de delegar na Eurocontrol a exploração de instalações e de serviços, por conta dos referidos Estados contratantes [artigo 2.°, n.° 2, alínea b), da convenção]. É precisamente nesta base que a Eurocontrol continua a assegurar, a partir do centro de Maastricht, os serviços em questão no que diz respeito aos países do Benelux e ao norte da Alemanha.

Entre as tarefas actualmente assumidas pela Eurocontrol, convém mencionar em especial as que consistem em estabelecer e perceber as taxas impostas aos utilizadores dos serviços da navegação aérea, nos termos do acordo multilateral relativo às taxas de rota cobradas por conta das partes contratantes e dos Estados terceiros partes nesse acordo [artigo 2.°, n.° 1, alínea l), da convenção]. São partes nesse acordo multilateral, que foi assinado em Bruxelas no mesmo dia que o protocolo e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1986, os Estados-membros da Eurocontrol bem como Espanha e a Áustria.

O acordo em questão tem precisamente por objecto criar um sistema comum de determinação e de cobrança das taxas de rota

* Língua original: italiano.

1 — Originariamente, os Estados contratantes eram a Bélgica, a Alemanha, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos e o Reino Unido. Actualmente, a Eurocontrol tem catorze membros: dos Estados-membros da Comunidade, só a Dinamarca, Espanha e a Itália não fazem parte da mesma.

devidas pelos voos efectuados no espaço aéreo dos Estados contratantes (artigo 1.°, n.° 2). A fórmula actual para o cálculo das taxas, que foi definida pela Comissão Permanente da Eurocontrol (artigo 3.°), é igual a uma taxa unitária, fixada anualmente por cada Estado-membro pela utilização do seu espaço aéreo, multiplicada pelo número de unidades de serviço correspondente à parte de voo efectuado no espaço aéreo do Estado em questão, e definida por uma fórmula algébrica que toma em consideração a distância percorrida e o peso da aeronave. As taxas assim calculadas são em seguida acrescidas de uma taxa administrativa que corresponde às despesas efectuadas com a cobrança.

Por último, convém recordar que a Eurocontrol determina para cada voo o montante das taxas de rota devidas pelos trajectos efectuados e cobra o montante total como uma taxa única (artigos 7.° e 8.°); após dedução da taxa administrativa, esta soma é integralmente entregue aos Estados em questão (artigo 20.°). Para obter a cobrança coerciva da sua dívida, a Eurocontrol dispõe das vias legais próprias de cada Estado contratante.

3. O presente litígio tem precisamente por origem a recusa de a companhia de navegação aérea SAT Fluggesellschaft mbH (a seguir «SAT») pagar à Eurocontrol as taxas de rota devidas pelos voos efectuados durante o período compreendido entre Setembro de 1981 e Dezembro de 1985.

Perante os órgãos jurisdicionais belgas, a SAT sustentou nomeadamente que a prática da Eurocontrol consistente em fixar, para prestações essencialmente equivalentes, tarifas que variam segundo os Estados-membros e segundo os anos, era constitutiva de um abuso de posição dominante.

Este fundamento, que foi rejeitado pelos órgãos jurisdicionais de primeira e de segunda instância, levou a Cour de cassation a suspender a instância e a submeter ao Tribunal de Justiça a questão de interpretação dos artigos 86.° e 90.° do Tratado.

4. A Eurocontrol suscita a título preliminar a incompetência do Tribunal de Justiça, apoiando-se nomeadamente no parecer do professor de direito internacional público, Seidl-Hohenveldern. Argumenta que é uma organização internacional cuja ordem jurídica é distinta da da Comunidade Europeia; as relações entre estas duas organizações são regidas pelo direito internacional.

A Eurocontrol invoca, consequentemente, o princípio geral «par in parem non habet imperium», que seria válido tanto para as organizações internacionais como para os Estados; assim, os eventuais litígios entre as duas organizações internacionais deveriam ser resolvidos, de acordo com o direito internacional público, por meio de arbitragem.

Além disso, na opinião da Eurocontrol, o Tribunal de Justiça não tem competência nem para interpretar a convenção que a instituiu nem para verificar se as suas actividades estão em contradição com uma disposição comunitária. Também não se pode, para justificar a competência do Tribunal de Justiça, invocar o princípio da territorialidade, em virtude do qual, quando uma organização internacional tenha por

esfera de acção o território da Comunidade, compete ao Tribunal de Justiça examinar se essa actividade é incompatível com a ordem jurídica comunitária.

5. O primeiro argumento não me parece pertinente. Com efeito, é necessário não esquecer a natureza não contenciosa da competência do Tribunal de Justiça em matéria prejudicial. O reenvio nos termos do artigo 177.° abre um interregno no litígio principal que dá origem, como a Comissão justamente recordou na audiência, a um processo «de juiz a juiz», que se repercute na situação, perante o Tribunal de Justiça, das partes no processo principal. Embora estas sejam efectivamente ouvidas no decorrer das fases escrita e oral, a fim de se assegurar plenamente a protecção dos direitos da defesa, não podem, no entanto, tomar qualquer iniciativa nem contestar a questão que o juiz nacional julgou oportuno submeter ao Tribunal de Justiça [2].

A excepção de incompetência deveria, assim, ter sido suscitada não no âmbito do presente processo prejudicial, mas eventualmente perante o órgão jurisdicional de reenvio. Por outro lado, sem abordar o mérito da problemática relativa aos limites do controlo jurisdicional sobre a actividade de uma organização internacional, devo observar que a posição processual afectada por este tipo de limites é normalmente a da parte demandada e que a Eurocontrol é, pelo contrário, recorrente perante o juiz *a quo*.

6. Além disso, a Eurocontrol argumenta que, na medida em que age no âmbito de uma ordem jurídica distinta da criada pelo Tratado, não pode em caso algum estar sujeita às regras de concorrência comunitárias. O problema da imunidade da organização coloca-se assim novamente, sob um outro ângulo. Por seu turno, a Comissão sustenta — nomeadamente à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça — que se se devesse considerar que a Eurocontrol, tendo em conta a actividade que exerce, constitui uma empresa, não haveria razão para a excluir da aplicação dos artigos 85.° e seguintes do Tratado, simplesmente porque se trata de uma organização internacional.

Esta posição parece-me dever ser acolhida. Com efeito, resulta claramente da jurisprudência que o Tribunal de Justiça, ao definir o âmbito de aplicação das regras de concorrência comunitárias, fez prevalecer na matéria considerações de ordem económica em vez de considerações mais estritamente jurídicas. Esta concepção é plenamente expressa no recente acórdão Höfner [3], no qual se esclarece que «no âmbito do direito da concorrência... o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e modo de funcionamento». Por conseguinte, foi com base nesta definição que foi rejeitado, nesse caso, o argumento tendente a excluir a aplicação das regras de concorrência às actividades

2 — V., sobre este aspecto, o acórdão de 9 de Dezembro de 1965, Hessische Knappschaft (44/65, Recueil, p. 1191, especialmente p. 1199); no mesmo sentido, v. também o acórdão de 27 de Março de 1963, Schaake e o. (28/62, 29/62 e 30/62, Recueil, p. 59, especialmente p. 76).

3 — Acórdão de 23 de Abril de 1991, Höfner e Elser (C-41/90, Colect., p. I-1979, n.os 21 a 23).

exercidas pelos serviços de emprego apenas pela razão de que as mesmas são exercidas por uma entidade pública.

Por outro lado, o acórdão referido representa o culminar de uma jurisprudência que se caracteriza pelo facto de não dar importância à forma jurídica para decidir da aplicação dos artigos 85.° a 90.° do Tratado a uma entidade. A este respeito, o acórdão de 16 de Junho de 1987, *proferido no processo* Comissão/Itália [4], no qual o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre o conceito de empresa na acepção da Directiva 80/723/CEE da Comissão, de 25 de Junho de 1980, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as empresas públicas, é também significativo. O acórdão, partindo da verificação de que o Estado pode agir tanto exercendo a autoridade pública como exercendo actividades económicas de carácter industrial ou comercial, precisa que convém distinguir claramente entre a função do Estado, enquanto poder público e enquanto proprietário. Ora, para efeitos da aplicação desta directiva, o Tribunal de Justiça verificou que não era relevante que o Estado exercesse as referidas actividades económicas através de uma entidade distinta ou através de um órgão fazendo parte da administração do Estado; a natureza de empresa foi assim reconhecida, precisamente em razão da actividade exercida, à Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato italiana, que operava no sector dos tabacos manufacturados, embora esta estivesse, do ponto de vista jurídico, integrada na administração pública nacional.

4 — Processo 118/85 (Colect., p. 2599, especialmente n.os 6 a 10).

Igualmente à luz desta jurisprudência, parece-me assim que não se pode atribuir um peso decisivo à qualidade de organização internacional de uma entidade para excluir em relação à mesma a aplicabilidade das regras de concorrência. Ao afirmar isto, não pretendo no entanto ignorar as diferentes concepções tanto do fundamento como do alcance da imunidade de jurisdição das organizações internacionais [5], mas trata-se de sublinhar a inadequação da tese que atribui a estas organizações uma imunidade absoluta — ainda mais importante que a dos Estados, que geralmente se limita às manifestações típicas do poder público, com exclusão dos actos *jure gestionis* [6] —, tendo em conta, por outro lado, a necessidade de não privar os particulares da protecção de situações jurídicas subjectivas eventualmente lesadas pela actividade das organizações internacionais, devido, nomeadamente, à proliferação das organizações que exercem actividades de carácter económico [7].

7. A solução que acabo de expor é indirectamente confirmada pela questão que o Governo francês suscitou na audiência, ou seja, a da importância da resposta do Tribunal de Justiça quanto à natureza da actividade exercida pela Eurocontrol e relativamente à

5 — V., designadamente, entre as publicações mais recentes e nomeadamente para referências bibliográficas suplementares, S. De Bellis, «L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione», Bari 1992.

6 — Refiro a este respeito, para uma aplicação desta distinção em relação a países terceiros, a decisão da Comissão de 19 de Dezembro de 1984 relativa a um processo de aplicação do artigo 85.° do Tratado CEE (IV/26.870 — Importações de alumínio da Europa de Leste, JO 1985, L 92, p. 1, especialmente n.° 9).

7 — Entre os que exprimiram este tipo de preocupações, v. Lalive, «L'immunité de juridiction des États et des Organisations internationales», in R. C. A. D. I., 1953, III, pp. 14 e segs., especialmente p. 301; Seidl-Hohenveldern, «L'immunité de juridiction et d'exécution des États et des Organisations internationales», in I. H. E. I. Droit International-I, Paris, 1979/80, pp. 109 e segs., especialmente p. 166.

possibilidade que os Estados-membros tinham de a confiar a essa mesma organização numa data posterior à assinatura do Tratado de Roma. A este respeito, o problema que pode colocar-se é o da obrigação geral que incumbe aos Estados-membros de não adoptarem medidas susceptíveis de eliminar o efeito útil das disposições do Tratado, quer dizer, no caso em apreço, as regras de concorrência. Ora, do mesmo modo que não é admissível que um Estado-membro invoque disposições da sua ordem jurídica interna para restringir o alcance das disposições de direito comunitário, uma vez que a uniformidade e a eficácia desse direito ficariam comprometidas, também não se pode chegar a um resultado análogo, invocando as obrigações decorrentes de um acordo internacional, sem prejuízo evidentemente das disposições especiais previstas a este respeito pelo Tratado de Roma (artigo 234.°), que, no entanto, não são relevantes no caso em apreço. Noutros termos, se os organismos públicos nacionais e os próprios Estados têm, na medida em que exercem uma actividade económica, a obrigação de respeitar o disposto nos artigos 85.° e seguintes do Tratado, não podem subtrair-se às mesmas, confiando a execução de uma actividade dessa natureza a uma organização internacional.

8. Além disso, a Eurocontrol sustenta que a questão prejudicial deveria, de qualquer modo, ser declarada inadmissível na medida em que se encontra viciada por um erro essencial quanto às tarefas que são efectivamente atribuídas à organização pelo regime convencional actualmente em vigor. Por outro lado, um acórdão do Tribunal de Justiça não pode ser aplicado pela Eurocontrol, porque as eventuais alterações da regulamentação daí resultantes devem ser adoptadas por unanimidade dos Estados-membros da organização e os Estados contratantes não membros da Comunidade não ficariam, evidentemente, vinculados pelo acórdão do Tribunal de Justiça.

Estas observações não são igualmente pertinentes. A este respeito, basta observar que alguns argumentos, por um lado, se referem mais ao mérito da questão e, por outro, não têm em conta o facto de que, no âmbito do sistema previsto pelo artigo 177.° do Tratado, compete ao juiz nacional apreciar perante os factos da causa se é necessária uma decisão prejudicial para proferir a sua decisão. Aliás, a competência do Tribunal de Justiça não pode ser afastada devido a eventuais inexactidões da decisão de reenvio na descrição da situação normativa pertinente no litígio no processo principal, se o texto da questão formulada pelo órgão jurisdicional nacional e o conjunto dos dados fornecidos por este último permitirem, como no caso em apreço, deduzir com clareza os elementos relativos à interpretação do direito comunitário.

Por último, o acórdão do Tribunal de Justiça é um acto jurisdicional que se insere no âmbito do processo pendente no órgão jurisdicional nacional, que é obrigado a agir em conformidade com a interpretação feita pelo Tribunal de Justiça. O acórdão não é destinado à Eurocontrol: as suas eventuais repercussões na execução das obrigações que incumbem, por força da convenção e do acordo multilateral, ao Estado do órgão jurisdicional de reenvio situam-se a um nível completamente diferente do que o que está aqui em causa.

9. Passando agora à análise do mérito da questão submetida ao Tribunal de Justiça, resulta das considerações que foram já desenvolvidas no respeitante à possibilidade de sujeitar a Eurocontrol às regras de concorrência comunitárias que a qualificação de uma entidade como empresa pressupõe o exercício de uma actividade de carácter económico susceptível de ser exercida, pelo menos em princípio, por uma empresa privada e com fim lucrativo.

O desenvolvimento de uma actividade que implique o exercício de prerrogativas de poder público, com a consequência de que uma entidade que age na sua qualidade de autoridade pública não está sujeita às regras de concorrência do Tratado, é, em contrapartida, *incompatível com essa* qualificação [8]. A este respeito, observe-se que se o Tribunal de Justiça preferiu não definir este conceito de modo abstracto, os acórdãos que lhe fazem referência [9], nos diferentes sectores do direito comunitário em que este conceito assume importância, inserem-se na via traçada pelo advogado-geral Mayras, nas conclusões apresentadas no processo Reyners [10], no qual, «a autoridade pública é a que decorre da soberania do poder do Estado; implica, para quem a exerce, a faculdade de utilizar prerrogativas que exorbitam do direito comum, privilégios de autoridade e poderes coercitivos que se impõem aos cidadãos» *.

As actividades e funções aqui em questão compreendem, sem qualquer dúvida, as relativas às atribuições essenciais do poder público nos sectores como a administração geral e fiscal, a justiça, a segurança e a defesa nacional. Por outro lado, embora certas funções ligadas ao exercício de uma actividade enquanto autoridade pública sejam dissociáveis da globalidade das actividades desenvolvidas por um organismo, as disposições do Tratado em matéria de concorrência continuam a ser-lhes aplicáveis [11].

10. Deste modo, é a determinação do carácter económico da actividade exercida pela Eurocontrol que constitui o problema essencial no presente processo.

Ora, se bem que o litígio pendente na Cour de cassation da Bélgica diga exclusivamente respeito à actividade de cobrança pela Eurocontrol das taxas de rota e não à actividade de controlo da navegação aérea a que as mesmas se referem, o alcance geral da questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio conduz a que nos interroguemos também sobre a natureza desta última actividade; por outro lado, os elementos que se nos apresentam neste contexto fornecem indicações úteis para precisar a natureza da actividade de cobrança [12].

8 — V., no mesmo sentido, os acórdãos de 16 de Junho de 1987, Comissão/Itália (118/85, Colect., p. 2599, especialmente n.os 6 e 7), e de 4 de Maio de 1988, Bodson (30/87, Colect., p. 2479, especialmente n.° 18). Este princípio podia, aliás, deduzir-se já do acórdão de 18 de Junho de 1975, IGAV (94/74, Recueil, p. 699, especialmente n.° 35).

9 — V., por exemplo, em matéria de direito de estabelecimento, o acórdão de 21 de Junho de 1974, Reyners (2/74, Recueil, p. 631); em matéria de livre circulação de trabalhadores, os acórdãos de 17 de Dezembro de 1980, Comissão/Bélgica (149/79, Recueil, p. 3881), de 26 de Maio de 1982, Comissão/Bélgica (149/79, Recueil, p. 1845), e de 3 de Junho de 1986, Comissão/França (307/84, Colect., p. 1725); em matéria de imposto sobre o valor acrescentado, o acórdão de 17 de Outubro de 1989, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda e outros (231/87 e 129/88, Colect., p. 3233).

10 — Trata-se do acórdão de 21 de Junho de 1974, já referido na nota 9.

* Tradução provisória.

11 — V., a este propósito, o acórdão de 11 de Julho de 1985, Comissão/Alemanha (107/84, Recueil, p. 2655, especialmente n.os 14 e 15).

12 — As actividades exercidas pela Eurocontrol para a coordenação das políticas dos Estados-membros em matéria de navegação, cujo carácter não económico não é aliás contestado, não entram aqui em linha de conta.

11. Num processo sobre a interpretação da Convenção de 27 de Setembro de 1968 relativa à Competência Judiciária e à Execução de Decisões em Matéria Civil e Comercial, o Tribunal de Justiça excluiu a aplicação do conceito de «matéria civil e comercial» a um litígio que opunha a Eurocontrol a uma companhia aérea, no que diz respeito à cobrança das quantias devidas por esta última a título de taxas de rota [13]. Nessa altura, o Tribunal de Justiça teve oportunidade de se pronunciar sobre a natureza das actividades exercidas pela Eurocontrol e considerou designadamente que «ainda que determinadas decisões proferidas em litígios que opõem uma autoridade pública a uma entidade privada possam entrar no âmbito de aplicação da convenção, o mesmo já não acontece se a autoridade pública actuar como entidade dotada de *ius imperii*; é o que se verifica num litígio que... tem por objecto o pagamento de taxas devidas por uma entidade privada a um organismo nacional ou internacional de direito público pela utilização das suas instalações e serviços, especialmente quando esta é obrigatória e exclusiva», e que«isto é tanto mais válido quanto o nível da taxa, as modalidades de cálculo e os mecanismos de cobrança são estabelecidos unilateralmente em relação aos utilizadores (e que) o organismo fixou o lugar do cumprimento da obrigação na sua sede...» *.

Embora este acórdão forneça já certos elementos importantes para efeitos da minha análise, o mesmo não é no entanto decisivo, como a Comissão justamente sublinhou. Com efeito, o carácter obrigatório e exclusivo da utilização das instalações e serviços de um organismo ou a fixação unilateral dos processos de cobrança aos utilizadores não são em si suficientes para excluir o carácter económico de uma actividade e a sua sujeição às regras de concorrência; nesse caso, dever-se-ia concluir que, por exemplo, os serviços públicos das telecomunicações ou dos correios também não têm esse carácter, o que, como se sabe, não é certamente o caso [14].

12. Ora, a actividade de controlo da navegação aérea que a Eurocontrol exerce nos limites do espaço aéreo dos países do Benelux e do norte da Alemanha, por força de um acordo privado [15] celebrado de acordo com as disposições do artigo 2.°, n.° 2, da convenção modificada, não implica uma transferência de competência para a organização internacional por parte dos quatro Estados signatários; estes pretenderam apenas confiar à organização tarefas de execução.

Com efeito, nos termos do artigo 1.° desse acordo, as partes contratantes mantêm as competências e as obrigações que lhes incumbem em matéria de legislação aeronáutica para a regulamentação e a organização do espaço aéreo, bem como relações com as outras organizações internacionais e com os utilizadores dos serviços prestados. Os Estados interessados definem, assim, o quadro geral e supervisionam continuamente as modalidades de execução das tarefas que delegaram.

13 — Acórdão de 14 de Outubro de 1976, LTU (29/76, Recueil, p. 1541, especialmente n.° 4).

* Tradução provisória.

14 — V. acórdãos de 20 de Março de 1985, Itália/Comissão (41/83, Recueil, p. 873), e de 11 de Julho de 1985, Comissão/Alemanha (107/84, Recueil, p. 2655).

15 — Trata-se do «Accord relatif à la fourniture et à l'exploitation d'installations et des services de la circulation aérienne par Eurocontrol au centre de contrôle régional de Maastricht» de 25 de Novembro de 1986.

Por outro lado, as exigências essenciais a que corresponde a actividade de controlo da navegação aérea, que a Eurocontrol exerce por modos e meios que não diferem dos normalmente aplicados pelos Estados, consistem em garantir a segurança tanto dos passageiros como das populações dos territórios sobrevoados e em assegurar, nesta mesma perspectiva, a indispensável coordenação com as necessidades da defesa nacional. Esta actividade, que sob diversos aspectos está ligada ao exercício da soberania dos Estados, traduz-se, assim, numa verdadeira função de polícia do espaço aéreo, que só pode ser exercida por uma autoridade pública, independentemente da forma escolhida para a sua organização e a sua gestão. Com efeito, mesmo quando a prestação dos serviços relativos à navegação aérea foi confiada a uma sociedade de direito privado (como é o caso na República Federal da Alemanha) ou organizada segundo as forma típicas do sector privado (como aconteceu nos Países Baixos, tendo em conta as tarefas confiadas nesse caso à Eurocontrol), os Estados em questão, como resulta da investigação feita pelos serviços do Tribunal de Justiça, mantêm o controlo absoluto da sociedade constituída para esse efeito, sendo absolutamente proibida toda e qualquer cessão, mesmo parcial, do capital social, ou excluem, de qualquer modo, a privatização total das operações ligadas à segurança aérea, dado que a sua execução continua a ser uma tarefa primordial do Estado.

13. No exercício da actividade de controlo da navegação, foram conferidas à Eurocontrol, além disso, prerrogativas que relevam do exercício do poder público. Em especial, tem a possibilidade de dar aos comandantes das aeronaves ordens que implicam a obrigação correspondente de obedecerem, salvo caso de força maior, às instruções que assim são dadas, e de verificar as infracções à regulamentação da navegação aérea.

Ora, embora seja um facto que o exercício de funções que implicam o exercício da autoridade pública por um organismo só pode subtrair a globalidade das actividades desenvolvidas por esse organismo às regras de concorrência quando essas funções constituem um elemento indissociável do conjunto da actividade em questão, parece-me que no caso em apreço os serviços prestados (controlo radar informações meteorológicas, serviços de alerta) constituem um todo indissociável.

Assim, penso poder concluir sobre este ponto dizendo que a actividade de controlo aéreo constitui um monopólio natural no espaço em que é exercida e, tratando-se dessa actividade, uma concorrência entre dois organismos não só não é desejável como não seria, de facto, mesmo possível. Trata-se, em última análise, de um serviço público estranho a qualquer ideia de exploração comercial com fim lucrativo, o que não é eventualmente incompatível, e com a mesma eficácia, com a tentativa de uma gestão económica da actividade em questão.

Por outro lado, o facto de se estar em presença não de um serviço no sentido económico, prestado a título principal aos operadores económicos (as companhias aéreas), mas de um serviço destinado à colectividade no seu conjunto, parece-me confirmado pela observação, feita na audiência e aliás não contestada pela SAT, que o

controlo é assegurado a qualquer aeronave também no espaço aéreo da competência da Eurocontrol, independentemente do proprietário da aeronave ter ou não pago as taxas de rota.

14. Quanto à cobrança das taxas em questão, poder-me-ia limitar a observar que a partir do momento em que está provado o carácter não económico do serviço a que se referem, esse carácter deve igualmente ser atribuído à actividade de cobrança. No entanto, parece-me útil dizer mais alguma coisa sobre este aspecto, a fim de precisar a função da Eurocontrol a este respeito e a natureza jurídica das taxas em questão.

Como já foi exposto, embora a fórmula que permite calcular as taxas seja fixada no âmbito da Comissão Permanente da organização, o montante anual da taxa é fixado, na prática, pelos Estados-membros — mesmo quando estes encarregaram a Eurocontrol de assegurar a execução das operações relativas ao controlo aéreo — uma vez que são eles que fixam um dos elementos essenciais da fórmula, ou seja, a taxa unitária nacional. A diferença entre as taxas aplicadas não resulta, assim, de um comportamento autónomo da Eurocontrol, mas é a consequência da política diferente seguida pelos Estados — ainda que com base em princípios uniformes — na medida em que alguns deles podem decidir não recuperar, através das taxas em questão, a totalidade das despesas feitas com as instalações e os serviços. Essas taxas constituem, aliás, seguramente, uma carga fiscal, uma vez que representam uma forma de contribuição financeira para as despesas suportadas pelos Estados, que é devida pelo particular pela vantagem de que beneficiou, na sequência de uma actividade administrativa especial que é exercida principalmente no interesse da colectividade.

As partes contratantes encarregaram, assim, a Eurocontrol da cobrança das taxas porque, mesmo no que diz respeito aos utilizadores, o sistema é melhor gerido sob uma forma centralizada do que o seria se fosse necessário pedir às companhias aéreas pagamentos distintos relativamente aos voos internacionais.

Estas taxas, depois da dedução de uma taxa administrativa destinada a cobrir as despesas de cobrança [16], são entregues integralmente aos Estados-membros, mesmo relativamente às operações efectuadas a partir do centro de Maastricht.

Assim, resulta claramente das considerações precedentes que, em matéria de cobrança das taxas, a Eurocontrol não tem qualquer possibilidade de adoptar decisões independentes da vontade dos Estados contratantes e limita-se a fixar para cada voo a taxa efectivamente devida e a cobrá-la como credora única em relação aos devedores. Consequentemente, uma vez que age na qualidade de simples cobrador ou mandatário dos Estados contratantes, a Eurocontrol não pode ser considerada, no exercício dessa actividade, uma empresa na acepção das regras de concorrência comunitárias [17].

16 — O montante a que se convencionou chamar taxa administrativa — que é de resto muito baixo em relação à taxa — não é objecto de qualquer contestação no âmbito do processo principal.

17 — V., a este respeito, os acórdãos de 21 de Março de 1974, BRT (127/73, Recueil, p. 313), e de 17 de Fevereiro de 1993, Poucet e Pistre (C-159/91 e C-160/91, Colect., p. I-637).

15. À luz das considerações precedentes, concluo propondo ao Tribunal de Justiça que responda à questão submetida pela Cour de cassation da Bélgica do seguinte modo:

«Um organismo internacional como a Eurocontrol, encarregado de gerir o serviço de controlo da navegação aérea por conta de determinados Estados, bem como de cobrar as taxas de rota, como simples mandatário dos Estados contratantes, não é uma empresa na acepção dos artigos 86.° e 90.° do Tratado CEE.»