

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

19 de Janeiro de 1994 ^{*}

No processo C-364/92,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pela Cour de cassation da Bélgica, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

SAT Fluggesellschaft mbH

e

Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (Eurocontrol),

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 86.º e 90.º do Tratado CEE,

^{*} Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse (relator), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: G. Tesaurο

secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da SAT, por Henriette Tielemans, advogada no foro de Bruxelas,
- em representação da Eurocontrol, por Jacques Putzeys, advogado no foro de Bruxelas,
- em representação do Governo alemão, por Ernst Röder, Ministerialrat, e Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor no Ministério federal da Economia, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo do Reino Unido, por S. Lucinda Hudson, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente,
- em representação do Governo francês, por Edwige Belliard, directora adjunta dos assuntos jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Catherine de Salins, conselheira dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo helénico, por Nikolaos Mavrikas, consultor jurídico adjunto, e Maria Basdeki, membro do Conselho Jurídico do Estado, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Bernd Langeheine, membro do Serviço Jurídico, assistido por Géraud de Bergues, perito nacional destacado no Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da recorrente no processo principal, da recorrida no processo principal, do Governo helénico, do Governo francês e da Comissão, na audiência de 28 de Setembro de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Novembro de 1993,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por acórdão de 10 de Setembro de 1992, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de Setembro seguinte, a Cour de cassation da Bélgica submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, uma questão prejudicial sobre a interpretação dos artigos 86.º e 90.º do Tratado.
- 2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe a companhia aérea de direito alemão, SAT Fluggesellschaft mbH (a seguir «SAT»), à Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea, Eurocontrol (a seguir «Eurocontrol»).
- 3 A Eurocontrol é uma organização internacional, com sede em Bruxelas, que foi instituída por uma convenção de 13 de Dezembro de 1960. Um protocolo de 12 de Fevereiro de 1981, entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1986, alterou, de modo

substancial, a convenção inicial (a seguir «convenção modificada»). Os Estados contratantes são a República Federal da Alemanha, o Reino da Bélgica, a República Francesa, a República Helénica, a Irlanda, o Grão-Ducado do Luxemburgo, o Reino dos Países Baixos, a República Portuguesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, bem como a República de Chipre, a República da Hungria, a República de Malta, a Confederação Helvética e a República da Turquia.

- 4 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea l), da convenção modificada, a Eurocontrol está nomeadamente encarregada de estabelecer e perceber as taxas impostas aos utilizadores dos serviços da navegação aérea nos termos do acordo multilateral, assinado em 12 de Fevereiro de 1981, relativo às taxas de rota cobradas por conta das partes contratantes acima mencionadas e dos Estados terceiros que sejam partes nesse acordo. Esses Estados terceiros são a Áustria e a Espanha.
- 5 O litígio que a Eurocontrol submeteu aos órgãos jurisdicionais belgas é relativo à cobrança de taxas de rota, no montante de 3 175 953 USD, que seriam devidas pela SAT por voos efectuados durante o período compreendido entre Setembro de 1981 e Dezembro de 1985.
- 6 Para justificar a sua recusa de pagar as taxas, a SAT invoca a violação pela Eurocontrol dos artigos 86.º e 90.º do Tratado. Argumenta que as práticas da Eurocontrol consistentes em estabelecer tarifas de taxas diferentes para prestações equivalentes, variando nomeadamente segundo os Estados e os anos, são constitutivas de um abuso de posição dominante na acepção do artigo 86.º do Tratado.
- 7 Foi nestas condições que a Cour de cassation da Bélgica, órgão jurisdicional *a quo*, submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea instituída pela convenção assinada em Bruxelas em 13 de Dezembro de 1960 e alterada pelo protocolo celebrado em Bruxelas em 12 de Fevereiro de 1981 constitui uma empresa na acepção dos artigos 86.º e 90.º do Tratado de Roma de 25 de Março de 1957 que institui a Comunidade Económica Europeia?»

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

- 8 A Eurocontrol alega que na sua qualidade de organização internacional, cujas relações com a Comunidade são regidas pelas normas do direito internacional público, não se encontra sujeita à jurisdição do Tribunal de Justiça. Assim, este último seria incompetente para se pronunciar sobre a questão prejudicial.
- 9 Esta excepção de incompetência deve ser indeferida. O Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre a interpretação das disposições do Tratado, nos termos do seu artigo 177.º, que institui uma cooperação directa entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais através de um processo não contencioso, estranho a qualquer iniciativa das partes e no decurso do qual estas apenas são convidadas a apresentar as suas observações (v., nomeadamente, acórdão de 9 de Dezembro de 1965, Hessische Knappschaft, 44/65, Recueil, p. 1191).
- 10 Ora, o órgão jurisdicional nacional submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão relativa não à interpretação da convenção que institui a Eurocontrol ou do acordo multilateral relativo às taxas de rota, mas à interpretação dos artigos 86.º e 90.º do Tratado.
- 11 Quanto à questão de saber se as normas do direito comunitário podem ser oponíveis à Eurocontrol, a mesma está ligada ao mérito da causa e não tem qualquer incidência na competência do Tribunal de Justiça.

Quanto à admissibilidade

- 12 A Eurocontrol sustenta também que a questão prejudicial é inadmissível na medida em que os fundamentos do acórdão de reenvio estão viciados por erro essencial, porque assentam no postulado errado de um monopólio desta organização sobre o controlo da navegação aérea e sobre a cobrança das taxas de rota. Além disso, um eventual acórdão que sujeitasse a Eurocontrol às regras de concorrência impostas pelo Tratado não poderia ser executado dado que os Estados-membros que aderiram à convenção, mas que não são membros da Comunidade, não estariam juridicamente vinculados por esse acórdão.

- 13 A primeira observação que se destina a contestar a pertinência da questão prejudicial submetida pelo juiz nacional deve ser afastada. Embora seja importante determinar o alcance exacto das atribuições de uma organização como a Eurocontrol para responder, quanto ao mérito, à questão colocada, as considerações pretensamente inexactas feitas pelo juiz nacional sobre essas atribuições não são relevantes quanto à admissibilidade do reenvio prejudicial.
- 14 A segunda observação deve ser rejeitada pelas mesmas razões que as que conduziram ao indeferimento da excepção de incompetência. Efectivamente, a mesma está ligada ao mérito na medida em que pressupõe resolvida a questão de saber se a Eurocontrol constitui uma empresa sujeita às regras da concorrência.

Quanto ao mérito

- 15 A SAT sustenta que a Eurocontrol é uma empresa na acepção dos artigos 86.º e 90.º do Tratado. As actividades de investigação e de coordenação exercidas por esta organização, bem como a cobrança de taxas de rota, não relevam do *jus imperii*, constituindo actividades de natureza económica que poderiam ser exercidas por organismos de direito privado. A própria actividade de controlo da navegação aérea tem um carácter económico, como o comprova o facto de serem empresas privadas que asseguram esse controlo em determinados Estados-membros. Subsidiariamente, sustenta que, pelo menos a actividade de cobrança de taxas, que está na origem do litígio no processo principal, é de natureza comercial, como o demonstra, nomeadamente, o facto de as acções de cobrança terem sido intentadas pela Eurocontrol no tribunal de commerce de Bruxelas.
- 16 Os Governos alemão, francês, do Reino Unido e helénico, bem como a Eurocontrol, baseiam-se, pelo contrário, no carácter público da actividade exercida pela Eurocontrol para denegar a esta última a qualidade de empresa na acepção das regras de concorrência do Tratado. Apoiam-se, nomeadamente, nos acórdãos do Tribunal de Justiça que, relativos à interpretação da Convenção de 27 de Setembro de 1968, dizem respeito à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial, de onde resulta que a Eurocontrol deve ser equiparada a uma autoridade pública agindo no exercício do poder público (acórdãos de 14 de Outubro de 1976, LTU, 29/76, Recueil, p. 1541, e de 14 de Julho de 1977, Bavaria Fluggesellschaft e Germanair, 9/77 e 10/77, Recueil, p. 1517). Alegam

especialmente que a actividade de controlo da navegação aérea é uma actividade de polícia destinada a garantir a segurança pública. Quanto à actividade de cobrança das taxas de rota, esta é exercida por conta dos Estados contratantes, sendo as taxas apenas a contrapartida dos serviços da navegação aérea assegurados por estes Estados.

- 17 A Comissão sustenta também que a Eurocontrol não constitui uma empresa, na acepção das disposições do Tratado, e retoma a este respeito os mesmos argumentos que os desenvolvidos pelos Estados-membros no que diz respeito à actividade de cobrança das taxas de rota. Considera, além disso, que a actividade de controlo da navegação aérea, que não está directamente em causa no litígio no processo principal, é uma tarefa de autoridade pública, desprovida de carácter económico, porque esta actividade constitui um serviço de interesse geral destinado a proteger ao mesmo tempo os utilizadores do transporte aéreo e as populações que são sobrevoadas por aeronaves.
- 18 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, acórdãos de 23 de Abril de 1991, Höfner e Elser, C-41/90, Colect., p. I-1979, n.º 21, e de 17 de Fevereiro de 1993, Poucet e Pistre, C-159/91 e C-160/91, Colect., p. I-637, n.º 17) que, no direito comunitário da concorrência, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e modo de funcionamento.
- 19 Para determinar se as actividades da Eurocontrol são as de uma empresa na acepção dos artigos 86.º e 90.º do Tratado, é necessário averiguar qual é a natureza dessas actividades.
- 20 Nos termos do artigo 1.º da Convenção sobre a aviação civil internacional, assinada em Chicago, em 7 de Dezembro de 1944 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 15, n.º 102; *Diário do Governo*, I Série, n.º 98, de 28.4.1948, p. 347): «Os Estados contratantes reconhecem que cada Estado tem a soberania completa e exclusiva sobre o espaço aéreo que cobre o seu território». É no âmbito desta soberania que os Estados garantem, sob reserva do respeito das estipulações das convenções internacionais aplicáveis, o policiamento do seu espaço aéreo e os serviços de controlo da navegação aérea.

- 21 Nos termos da convenção que a institui, a Eurocontrol é uma organização internacional de vocação regional que tem por objectivo reforçar a cooperação dos Estados contratantes no domínio da navegação aérea e desenvolver as suas actividades comuns neste domínio, tomando em devida consideração as necessidades da defesa, garantindo simultaneamente aos utilizadores do espaço aéreo a máxima liberdade compatível com o nível de segurança exigido. Actua em cooperação com as autoridades civis e militares dos Estados contratantes (artigo 1.º da convenção modificada).
- 22 As atribuições da Eurocontrol, como são definidas no artigo 2.º da convenção modificada, dizem respeito, em primeiro lugar, a actividades de investigação, de planificação, de coordenação das políticas nacionais e de formação do pessoal.
- 23 Em segundo lugar, a Eurocontrol é competente para estabelecer e cobrar as taxas de rota a que estão sujeitos os utilizadores do espaço aéreo. A Eurocontrol determina, de acordo com as orientações definidas pela Organização da Aviação Civil Internacional, a fórmula comum com base na qual são calculadas as taxas de rota. Essa fórmula tem em conta o peso do avião e a distância percorrida, aos quais é aplicada uma «taxa unitária». Essa taxa não é fixada pela Eurocontrol, mas por cada um dos Estados contratantes pela utilização do seu espaço aéreo. Relativamente a cada voo, é calculada e cobrada pela Eurocontrol uma taxa única que constitui a soma das taxas devidas. As taxas são cobradas por conta dos Estados aos quais serão entregues, dedução feita de uma fracção da receita correspondente à aplicação de uma «taxa administrativa» e que se destina a cobrir as despesas de cobrança das taxas.
- 24 Por último, a actividade operacional de controlo da navegação aérea é limitada, como prevê expressamente o protocolo de 12 de Fevereiro de 1981, dado que só a pedido dos Estados contratantes é que essa actividade pode ser assegurada pela Eurocontrol. É um facto que, neste âmbito, a Eurocontrol se limita a assegurar, através do centro de Maastricht, o controlo do espaço aéreo dos países do Benelux e da parte norte da República Federal da Alemanha. Para esse efeito, a Eurocontrol dispõe de prerrogativas e de poderes de coerção derogatórios do direito comum que esse controlo implica relativamente aos utilizadores do espaço aéreo. No exercício desta competência especial, deve velar pelo respeito dos acordos internacionais e das regulamentações nacionais relativos ao acesso, ao sobrevoo e à segurança do território dos Estados contratantes interessados.

- 25 No que diz respeito a esta última actividade, pode observar-se que não foi contestado que a Eurocontrol é obrigada a assegurar o controlo da navegação neste espaço aéreo, em benefício de qualquer aeronave que aí efectue um voo, mesmo quando o utilizador do espaço aéreo não tenha pago as taxas de rota devidas à Eurocontrol.
- 26 Por último, o financiamento das actividades da Eurocontrol é assegurado pelas contribuições dos Estados contratantes.
- 27 Assim, a Eurocontrol assegura, por conta dos Estados contratantes, missões de interesse geral cujo objectivo é contribuir para a manutenção e a melhoria da segurança da navegação aérea.
- 28 Contrariamente ao que afirma a SAT, a actividade da Eurocontrol relativa à cobrança das taxas de rota, que está na origem do litígio no processo principal, não é dissociável das outras actividades da organização. Estas taxas são a mera contrapartida, exigida aos utilizadores, pela utilização obrigatória e exclusiva das instalações e serviços de controlo da navegação aérea. Como o Tribunal de Justiça já declarou no âmbito especial da interpretação da Convenção de 27 de Setembro de 1968, já referida, a Eurocontrol deve, na sua actividade de cobrança das taxas, ser considerada uma autoridade pública agindo no exercício do poder público (acórdão LTU, já referido, n.os 4 e 5).
- 29 A este título, a Eurocontrol age por conta dos Estados contratantes sem verdadeiramente ter o poder de influenciar o montante das taxas de rota. A circunstância, invocada pela SAT perante o órgão jurisdicional nacional, de que os montantes das taxas variam no tempo ou em função dos territórios sobrevoados não é imputável à Eurocontrol, que se limita a estabelecer e a aplicar uma fórmula comum nas condições anteriormente indicadas, mas sim aos Estados contratantes que determinam o montante das taxas unitárias.
- 30 Consideradas na sua globalidade, as actividades da Eurocontrol, pela sua natureza, pelo seu objecto e pelas regras às quais estão sujeitas, estão ligadas ao exercício de

prerrogativas, relativas ao controlo e ao policiamento do espaço aéreo, que são tipicamente prerrogativas de poder público. Não têm um carácter económico que justifique a aplicação das regras de concorrência do Tratado.

- 31 Assim, uma organização internacional como a Eurocontrol não constitui uma empresa sujeita às disposições dos artigos 86.º e 90.º do Tratado.
- 32 Por estes fundamentos, há que responder à questão submetida que os artigos 86.º e 90.º do Tratado devem ser interpretados no sentido de que uma organização internacional como a Eurocontrol não é uma empresa na acepção desses artigos.

Quanto às despesas

- 33 As despesas efectuadas pelos Governos alemão, do Reino Unido, francês e helénico e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pela Cour de cassation da Bélgica, por acórdão de 10 de Setembro de 1992, declara:

Os artigos 86.º e 90.º do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que uma organização internacional como a Eurocontrol não é uma empresa na acepção desses artigos.

SAT FLUGGESELLSCHAFT

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Díez de Velasco	Kakouris	Joliet
Schockweiler	Grévisse	Zuleeg
Kapteyn	Murray	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Janeiro de 1994.

O secretário

O presidente

J.-G. Giraud

O. Due