

DOMSTOLENS DOM
av den 19 januari 1994*

I mål C-364/92

har Cour de cassation i Belgien till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

SAT Fluggesellschaft mbH

och

Europeisk organisation för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol).

Begäran avser tolkningen av artiklarna 86 och 90 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida och M. Diez de Velasco samt domarna C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse (referent), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn och J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauero,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningsdirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— SAT, genom advokaten Henriette Tielemans, Bryssel,

* Rättegångsspråk: franska.

- Eurocontrol, genom advokaten Jacques Putzeys, Bryssel,
- Tysklands regering, genom Ernst Röder, Ministerialrat, och Claus-Dieter Quassowski, Regieringsdirektor, förbundsekonominministeriet, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Lucinda Hudson, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom Edwige Belliard, directeur adjoint des affaires juridiques, utrikesministeriet, och Catherine de Salins, conseiller des affaires étrangères, båda i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom biträdande juridiske rådgivaren Nikolaos Mavrikas och juridiska ombudet Maria Basdeki, statens rättsliga råd, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Bernd Langeheine, rätts-tjänsten, biträdd av Géraud de Bergues, nationell expert med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

som hört förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttrandena, avgivna vid sammanträde den 28 september 1993, av sökanden i målet vid den nationella domstolen, av svaranden i målet vid den nationella domstolen, av Greklands regering, av Frankrikes regering och av kommissionen, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 10 november 1993,

meddelar följande

dom

- ¹ I dom av den 10 september 1992, som inkom till domstolen den 18 september 1992, har Cour de cassation i Belgien, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt en fråga om tolkningen av artiklarna 86 och 90 i fördraget.

- 2 Denna fråga har uppkommit inom ramen för en tvist mellan det tyska flygbolaget SAT Fluggesellschaft mbH (nedan kallat "SAT") och Europeisk organisation för säkrare flygtrafiktjänst, Eurocontrol (nedan kallad "Eurocontrol").
- 3 Eurocontrol är en internationell organisation med säte i Bryssel som bildades genom en konvention av den 13 december 1960. Genom ett protokoll av den 12 februari 1981, som trädde i kraft den 1 januari 1986, ändrades den ursprungliga konventionen väsentligt (nedan kallad "den ändrade konventionen"). De fördragsslutande parterna är Förbundsrepubliken Tyskland, Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Storhertigdömet Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, samt Cypern, Ungern, Malta, Schweiz och Turkiet.
- 4 Enligt artikel 2.1 i den ändrade konventionen har Eurocontrol bland annat i uppgift att fastställa och uppbära avgifter som påförs användare av flygtrafiktjänster enligt den multilaterala överenskommelsen, undertecknad den 12 februari 1981, om undervägsavgifter som uppbärs för de ovannämnda fördragsslutande staternas räkning och för de staters räkning som inte är medlemmar men som är parter i den multilaterala överenskommelsen. Dessa stater är Österrike och Spanien.
- 5 Den tvist som Eurocontrol har anhängiggjort i belgisk domstol rör indrivningen av undervägsavgifter som uppgår till ett belopp på 3 175 953 US dollar, som SAT skulle vara skyldigt för flygningar som genomförts under perioden september 1981 till december 1985.
- 6 Som grund för sin vägran att erlägga avgifterna har SAT gjort gällande att Eurocontrol har åsidosatt artiklarna 86 och 90 i fördraget. Bolaget har anfört att Eurocontrols praxis, som består i att för likvärdiga tjänster fastställa avgifter som varierar från stat till stat och från år till år, utgör missbruk av en dominerande ställning i den mening som avses i artikel 86 i fördraget.
- 7 Mot denna bakgrund har Cour de cassation i Belgien, där tvisten har anhängiggjorts, ställt följande fråga till domstolen:

"Är Europeisk organisation för säkrare flygtrafiktjänst, som bildades genom den konvention som undertecknades i Bryssel den 13 december 1960 och ändrades genom protokoll i Bryssel den 12 februari 1981, ett företag i den mening som avses i artiklarna 86 och 90 i Romfördraget av den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen?"

Domstolens behörighet

- 8 Eurocontrol har gjort gällande att den i egenskap av internationell organisation, vars förbindelser med gemenskapen regleras av folkrättsliga regler, inte omfattas av domstolens jurisdiktion. Domstolen skulle därför vara obehörig att avgöra tolkningsfrågan.
- 9 Denna invändning om bristande behörighet kan inte godtas. Domstolen är behörig att avgöra frågor om tolkningen av bestämmelserna i fördraget, med tillämpning av artikel 177 i fördraget, som inför ett direkt samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna genom ett förfarande som inte är av tvistemålskaraktär, där parterna inte kan ta några initiativ och under vilket de endast bereds tillfälle att yttra sig (se bl.a. dom av den 9 december 1965 i mål 44/65 Hessische Knappschaft, Rec. s. 1191).
- 10 Den nationella domstolen har emellertid inte hänskjutit en fråga till domstolen om tolkningen av den konvention varigenom Eurocontrol bildades eller av den multilaterala överenskommelsen om undervägsavgifter, utan en fråga om tolkningen av artiklarna 86 och 90 i fördraget.
- 11 Frågan om gemenskapsrättsliga regler kan åberopas gentemot Eurocontrol har samband med sakfrågan och saknar betydelse för domstolens behörighet.

Uptagande till sakprövning

- 12 Eurocontrol har vidare gjort gällande att tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning i och med att skälen till den nationella domstolens begäran om förhandsavgörande är behäftade med ett väsentligt fel, eftersom de baseras på det felaktiga antagandet att denna organisation har monopol på kontrollen av luftfarten och på att uppbära undervägsavgifter. Vidare skulle inte en eventuell dom där Eurocontrol underställs konkurrensreglerna i fördraget kunna verkställas, eftersom de stater som har anslutit sig till konventionen men som inte är medlemmar i gemenskapen inte skulle vara rättsligt bundna av en sådan dom.
- 13 Det första påståendet som innebär att relevansen hos den nationella domstolens tolkningsfråga bestrids kan inte godtas. Även om det, för att i sak svara på den ställda frågan, är viktigt att fastställa den exakta räckvidden av

de befogenheter som en organisation som Eurocontrol har, så är de påstått felaktiga slutsatser som den nationella domstolen har dragit angående dessa befogenheter utan betydelse för om begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

- 14 Det andra påståendet kan inte godtas av samma anledning som invändningen om bristande behörighet. Det har nämligen samband med sakfrågan i och med att det förutsätter att frågan om Eurocontrol är ett företag som omfattas av konkurrensreglerna redan är avgjord.

Saken

- 15 SAT har gjort gällande att Eurocontrol är ett företag i den mening som avses i artiklarna 86 och 90 i fördraget. Den forsknings- och samordningsverksamhet som denna organisation utövar, liksom uppbärandet av undervägsavgifterna, omfattas inte av "jus imperii", utan är verksamheter av ekonomisk natur som skulle kunna utövas av privaträttsliga organisationer. Även kontrollen av luftfarten är av ekonomisk karaktär, vilket bevisas av det faktum att det i vissa medlemsstater är privata företag som säkerställer denna kontroll. SAT har i andra hand gjort gällande att åtminstone den verksamhet som består i att uppbära avgifter, som var orsaken till tvisten vid den nationella domstolen, är en verksamhet av kommersiell natur, vilket bland annat visas av det faktum att Eurocontrol har väckt talan för att driva in avgifterna vid Tribunal de commerce i Bryssel.
- 16 Förbundsrepubliken Tysklands, Frankrikes, Förenade kungarikets, och Greklands regeringar samt Eurocontrol har tvärtom åberopat den offentliga karaktären av den verksamhet som Eurocontrol utövar när de bestrider att Eurocontrol är ett företag i den mening som avses i konkurrensreglerna i fördraget. De stödjer sig bl.a. på domstolens domar angående tolkningen av konventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och verkställighet av domar på privaträttens område, varav det framgår att Eurocontrol skall likställas med en offentlig myndighet som utövar offentligrättslig maktbefogenhet (se dom av den 14 oktober 1976 i mål 29/76 LTU, Rec. s. 1541, och dom av den 14 juli 1977 i mål 9/77 och 10/77 Bavaria Fluggesellschaft och Germanair, Rec. s. 1517). De har särskilt gjort gällande att kontrollen av luftfarten är en myndighetsverksamhet avsedd att trygga den allmänna säkerheten. Vad gäller verksamheten att uppbära

undervägsavgifter utövas den för de fördragsslutande staternas räkning och avgifterna är bara en motprestation för de flygtrafiktjänster som dessa stater säkerställer.

- 17 Även kommissionen har anfört att Eurocontrol inte är ett företag i den mening som avses i bestämmelserna i fördraget och upprepar i detta hänseende samma argument som medlemsstaterna har framfört vad gäller verksamheten att uppbära undervägsavgifter. Den anser vidare att kontrollen av luftfarten, som inte direkt är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen, är en uppgift för det offentliga som inte är av ekonomisk natur, eftersom den verksamheten är en tjänst av allmänintresse avsedd att skydda såväl användarna av flygtransporter som befolkningen i de områden som berörs av överflygningarna.
- 18 Det följer av domstolens rättspraxis (se bl.a. dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90 Höfner och Elser, Rec. s. I-1979, punkt 21, och dom av den 17 februari 1993 i mål C-159/91 och C-160/91 Poucet och Pistre, Rec. s. I-637, punkt 17) att inom gemenskapens konkurrensrätt omfattar begreppet företag varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga ställning och dess finansieringssätt.
- 19 För att avgöra om Eurocontrols verksamhet är ett företag i den mening som avses i artiklarna 86 och 90 i fördraget måste man ta reda på vilket slag av verksamhet det är fråga om.
- 20 I artikel 1 i konventionen angående internationell civil luftfart undertecknad i Chicago den 7 december 1944 (Sveriges internationella överenskommelser, volym 15, nr 105) fastslås följande: "De fördragsslutande staterna erkänner att varje stat har fullständig och uteslutande höghetsrätt i luftområdet över sitt territorium." Inom ramen för denna höghetsrätt svarar staterna under iakttagande av bestämmelserna i tillämpliga internationella konventioner för övervakningen av sitt luftrum och tjänsterna för att kontrollera flygtrafiken.
- 21 Enligt den konvention som upprättade Eurocontrol är det en internationell organisation med regional inriktning som har till syfte att stärka samarbetet mellan de fördragsslutande staterna inom luftfartsområdet och utveckla den gemensamma verksamheten på det området, med vederbörlig hänsyn till försvarets behov, och därvid ge alla användare av luftrummet all den frihet som är förenlig med den säkerhetsnivå som krävs. Organisationen skall samverka med de civila och militära myndigheterna i de fördragsslutande staterna (artikel 1 i den ändrade konventionen).

- 22 Eurocontrols befogenheter, såsom de definieras i artikel 2 i den ändrade konventionen, omfattar för det första forskning, planering, samordning av de olika ländernas politik och utbildning av personal.
- 23 För det andra är Eurocontrol behörig att fastställa och uppbära de undervägsavgifter som användarna av luftrummet påförs. Eurocontrol bestämmer i enlighet med de riktlinjer som fastställts av Internationella civila luftfartsorganisationen den gemensamma formel enligt vilken undervägsavgifterna beräknas. Denna formel tar hänsyn till flygplanets vikt och flygsträckan, på vilka det tillämpas en "enhetstaxa". Den taxan fastställs inte av Eurocontrol, utan av var och en av de fördragsslutande staterna för utnyttjandet av dess luftrum. För varje flygning beräknar och uppbär Eurocontrol en total avgift, som utgör summan av de avgifter som skall betalas. Avgifterna uppbärs för de staters räkning till vilka de erläggs, efter avdrag av en del av intäkten som motsvarar en "administrationsavgift" som är avsedd att täcka kostnaderna för uppbärandet av avgifterna.
- 24 Slutligen, såsom det uttryckligen föreskrivs i protokollet av den 12 februari 1981, är den operativa verksamheten för att kontrollera luftfarten begränsad, eftersom det endast är på begäran av de fördragsslutande staterna som Eurocontrol kan ombesörja en sådan verksamhet. Det är klarlagt att Eurocontrol inom dessa ramar begränsar sig till att från sitt centrum i Maastricht svara för kontrollen av luftrummet över Beneluxländerna och norra delen av Förbundsrepubliken Tyskland. För detta ändamål har Eurocontrol rättigheter och befogenheter av tvingande slag som avviker från allmän lag och som påverkar användarna av luftrummet. Vid utövandet av denna särskilda behörighet skall organisationen se till att de internationella överenskommelserna och de nationella bestämmelserna beträffande tillträde, överflygning och säkerhet som avser de berörda fördragsslutande staternas territorium efterlevs.
- 25 Vad beträffar den sistnämnda verksamheten skall det påpekas att det inte har bestridits att Eurocontrol är skyldig att svara för kontrollen av luftfarten i detta luftrum till nytta för varje luftfartyg som genomför en flygning i det, och detta även när operatören inte har erlagt de undervägsavgifter som skall betalas till Eurocontrol.
- 26 Eurocontrols verksamhet finansieras genom bidrag från de fördragsslutande staterna.
- 27 Eurocontrol utför således för de fördragsslutande staternas räkning uppdrag av allmänintresse vars syfte är att bidra till att upprätthålla och förbättra flygsäkerheten.

- 28 Tvärtemot vad SAT har anfört kan Eurocontrols verksamhet att uppbära undervägsavgifterna, som är orsak till tvisten vid den nationella domstolen, inte skiljas från organisationens övriga verksamhet. Dessa avgifter är enbart en motprestation som användarna skall betala för det obligatoriska och exklusiva utnyttjandet av utrustningar och tjänster för kontroll av luftfarten. Såsom domstolen redan har konstaterat, speciellt i samband med tolkningen av ovannämnda konvention av den 27 september 1968, skall Eurocontrol i sin verksamhet att uppbära avgifterna betraktas som en offentlig myndighet som utövar offentligrättslig maktbefogenhet (ovannämnda dom i målet LTU, punkterna 4 och 5).
- 29 Eurocontrol handlar i denna egenskap för de fördragsslutande staternas räkning utan att egentligen ha något inflytande över undervägsavgifternas storlek. Den omständigheten, som SAT har åberopat i den nationella domstolen, att avgiftsbeloppet varierar med tiden eller med hänsyn till de territorier som överflygs, kan inte läggas Eurocontrol till last, eftersom organisationen endast fastställer och tillämpar en gemensam formel enligt de villkor som angivits ovan, utan beror på de fördragsslutande staterna, som fastställer storleken på enhetstaxorna.
- 30 Utifrån en helhetsbedömning har Eurocontrols verksamhet, genom sin natur, sitt syfte och de regler som gäller för den, anknytning till utövandet av befogenheter som rör kontrollen och övervakningen av luftrummet, vilka är typiska offentligrättsliga maktbefogenheter. Den är inte av sådan ekonomisk natur som gör det berättigat att tillämpa konkurrensreglerna i fördraget.
- 31 En internationell organisation som Eurocontrol är därför inte ett företag som omfattas av bestämmelserna i artiklarna 86 och 90 i fördraget.
- 32 Svaret på frågan blir således att artiklarna 86 och 90 i fördraget skall tolkas så att en internationell organisation som Eurocontrol inte är ett företag i den mening som avses i dessa artiklar.

Rättegångskostnader

- 33 De kostnader som har förorsakats Förbundsrepubliken Tysklands, Förenade kungarikets, Frankrikes och Greklands regeringar samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet

vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål,
ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående den fråga som genom dom av den 10 september 1992 förts vidare av
Cour de cassation i Belgien – följande dom:

Artiklarna 86 och 90 i fördraget skall tolkas så att en internationell
organisation som Eurocontrol inte är ett företag i den mening som avses i dessa
artiklar.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 januari 1994.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande