

HOTĂRÂREA CURȚII
19 ianuarie 1994*

SAT Fluggesellschaft mbH
împotriva
Organizației Europene pentru Siguranța Navigației Aeriene (EUROCONTROL)

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Cour de cassation din Belgia)

„Articolele 86 și 90 din tratat - Conceptul de întreprindere - Organizație internațională”

Cauza C-364/92

În cauza C-364/92,

având ca obiect o cerere adresată Curții în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE de Cour de cassation din Belgia pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe între

SAT Fluggesellschaft mbH

și

Organizația Europeană pentru Siguranța Navigației Aeriene (EUROCONTROL),

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 86 și 90 din Tratatul CEE,

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida și M. Diez de Velasco, președinți de cameră, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse (raportor), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn și J. L. Murray, judecători,

avocat general: domnul G. Tesauro,

grefier: doamna D. Louterman-Hubeau, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

- pentru SAT, de către Henriette Tielemans, avocat în Baroul din Bruxelles,
- pentru EUROCONTROL, de către Jacques Putzeys, avocat în Baroul din Bruxelles,
- pentru guvernul german, de către domnii Ernst Röder, Ministerialrat, și Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor în Ministerul Federal al Economiei, în calitate de agenți,
- pentru Guvernul Regatului Unit, de către domnișoara S. Lucinda Hudson, de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent,
- pentru guvernul francez, de către doamna Edwige Belliard, director adjunct în Direcția Afaceri Juridice din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, și doamna Catherine de Salins, consilier pentru afaceri externe, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: franceza.

- pentru guvernul elen, de către domnul Nikolaos Mavrikas, consilier juridic adjunct, și doamna Maria Basdeki, mandatar judiciar, din partea Consiliului Juridic de Stat, în calitate de agenți,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul Bernd Langeheine, membru al Serviciului juridic, asistat de către domnul Géraud de Bergues, expert național detașat la Serviciul juridic, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale reclamantei din acțiunea principală, ale pârâtei din acțiunea principală, ale guvernului elen, ale guvernului francez și ale Comisiei prezentate în ședința din 28 septembrie 1993,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 10 noiembrie 1993,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Hotărârea din 10 septembrie 1992, primită la Curte la 18 septembrie 1992, Cour de cassation din Belgia a adresat în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE o întrebare preliminară privind interpretarea articolelor 86 și 90 din tratat.

2 Întrebarea a fost adresată în cadrul unui litigiu între compania aeriană de naționalitate germană SAT Fluggesellschaft mbH (denumită în continuare „SAT”) și Organizația Europeană pentru Siguranța Navigației Aeriene, EUROCONTROL (denumită în continuare „EUROCONTROL”).

3 EUROCONTROL este o organizație internațională care are sediul în Bruxelles și a fost înființată prin convenția din 13 decembrie 1960. Protocolul din 12 februarie 1981, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1986, a modificat substanțial convenția inițială (denumită în continuare „convenția modificată”). Statele contractante sunt Republica Federală Germania, Regatul Belgiei, Republica Franceză, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Republica Elenă, Irlanda, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos și Republica Portugheză precum și Republica Cipru, Republica Ungară, Republica Malta, Confederația Elvețiană și Republica Turcia.

4 În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) litera (l) din convenția modificată, EUROCONTROL are sarcina, printre altele, să stabilească și să colecteze tarifele percepute utilizatorilor de servicii de trafic aerian, în conformitate cu Acordul multilateral privind tarifele de rută aeriană, semnat la 12 februarie 1981, și în numele părților contractante menționate mai sus și a statelor nemembre care se constituie părți la acel acord. Statele terțe respective sunt Austria și Spania.

5 Litigiul pe care EUROCONTROL l-a înaintat instanțelor belgiene se referă la recuperarea tarifelor de rută, în valoare de 3 175 953 USD, pe care SAT le datorează pentru zborurile efectuate în perioada septembrie 1981–decembrie 1985.

6 Pentru a-și justifica refuzul de a achita tarifele, SAT invocă încălcarea de către EUROCONTROL a articolelor 86 și 90 din tratat. Aceasta susține că practicile

EUROCONTROL constând în stabilirea unor tarife diferite pentru prestări echivalente care variază, în special, în funcție de state și de ani, constituie un abuz de poziție dominantă în sensul articolului 86 din tratat.

7 În aceste condiții, Cour de cassation din Belgia, sesizată cu acest litigiu, a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Organizația Europeană pentru Siguranța Navigației Aeriene înființată prin convenția semnată la Bruxelles la 13 decembrie 1960 și modificată prin protocolul adoptat la Bruxelles la 12 februarie 1981 constituie o întreprindere în sensul articolelor 86 și 90 din Tratatul de la Roma din 25 martie 1957 de instituire a Comunității Economice Europene?”

Cu privire la competența Curții

8 EUROCONTROL susține că, în calitatea sa de organizație internațională ale cărei raporturi cu Comunitatea sunt reglementate de normele de drept internațional public, nu intră sub incidența jurisdicției Curții. Prin urmare, aceasta din urmă nu este competentă pentru a se pronunța asupra întrebării preliminare.

9 Această excepție de necompetență trebuie respinsă. Curtea are competența de a se pronunța asupra interpretării dispozițiilor tratatului în temeiul articolului 177 din acesta, care instituie o cooperare directă între Curte și instanțele naționale prin intermediul unei proceduri necontencioase care exclude orice inițiativă a părților și în cursul căreia acestea sunt invitate doar pentru a fi ascultate (a se vedea în special Hotărârea din 9 decembrie 1965, Hessische Knappschaft, 44/65, Rec., p. 1191).

10 Însă, instanța națională a adresat Curții o întrebare care se referă nu la interpretarea convenției de instituire a EUROCONTROL sau a Acordului multilateral privind tarifele de rută aeriană, ci la interpretarea articolelor 86 și 90 din tratat.

11 În privința întrebării dacă normele de drept comunitar sunt opozabile EUROCONTROL, aceasta are legătură cu fondul și nu are incidență asupra competenței Curții.

Cu privire la admisibilitate

12 EUROCONTROL susține, de asemenea, că întrebarea preliminară este inadmisibilă prin aceea că motivele hotărârii de trimitere sunt viciate de o eroare substanțială întrucât se bazează pe un postulat eronat al unui monopol al organizației asupra controlului navigației aeriene și asupra colectării tarifelor de rută. În plus, o eventuală hotărâre care ar subordona EUROCONTROL regulilor de concurență prevăzute de tratat nu poate fi executată întrucât respectiva hotărâre nu creează obligații din punct de vedere juridic pentru statele care au aderat la convenție dar care nu sunt membre ale Comunității.

13 Prima observație, care urmărește să conteste relevanța întrebării preliminare adresate de instanța națională, trebuie respinsă. Deși este important să se determine sfera de aplicare exactă a atribuțiilor unei organizații precum EUROCONTROL pentru a răspunde, cu privire la fond, la întrebarea adresată, constatările considerate incorecte făcute de instanța națională cu privire la atribuțiile respective nu au efect asupra admisibilității acțiunii pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare.

14 Cea de a doua observație trebuie respinsă din motive identice cu cele care au condus la respingerea excepției de necompetență. Într-adevăr, aceasta are legătură cu fondul în măsura

în care consideră că a fost soluționată întrebarea dacă EUROCONTROL constituie o întreprindere care se conformează regulilor de concurență.

Cu privire la fond

15 SAT susține că EUROCONTROL este o întreprindere în sensul articolelor 86 și 90 din tratat. Activitățile de cercetare și de coordonare desfășurate de această organizație, precum și colectarea tarifelor de rută nu intră sub incidența *jus imperii*, ci constituie activități cu caracter economic care ar putea fi exercitate de către organisme de drept privat. Însăși activitatea de control al navigației aeriene are un caracter economic, așa cum atestă faptul că întreprinderile private sunt cele care asigură acest control în anumite state membre. SAT susține, în subsidiar, că cel puțin activitatea de colectare a tarifelor, care se află la originea acțiunii principale, are caracter comercial, așa cum o demonstrează în special faptul că EUROCONTROL a intentat acțiuni pentru recuperarea tarifelor la Tribunalul Comercial din Bruxelles.

16 Guvernul german, cel francez, cel al Regatului Unit și cel elen, precum și EUROCONTROL își întemeiază raționamentul, din contră, pe caracterul public al activității desfășurate de EUROCONTROL pentru a nega calitatea acesteia din urmă de întreprindere în sensul regulilor de concurență din tratat. Aceștia se bazează în special pe hotărârile Curții care, cu privire la interpretarea Convenției din 27 septembrie 1968, se referă la competența judiciară și executarea deciziilor în materie civilă și comercială, din care reiese că EUROCONTROL trebuie considerată drept o autoritate publică ce acționează în exercitarea prerogativelor de putere publică (Hotărârea din 14 octombrie 1976, LTU, 29/76, Rec., p. 1541, și Hotărârea din 14 iulie 1977, Bavaria Fluggesellschaft și Germanair, 9/77 și 10/77, Rec., p. 1517). În special, aceștia susțin că activitatea de control al navigației aeriene este o activitate de supraveghere destinată să asigure siguranța publică. În ceea ce privește activitatea de colectare a tarifelor de rută, aceasta se desfășoară în numele părților contractante, aceste tarife nefiind decât contraprestația serviciilor de navigație aeriană asigurate de statele respective.

17 De asemenea, Comisia susține că EUROCONTROL nu constituie o întreprindere în sensul dispozițiilor tratatului și reia în această privință aceleași argumente elaborate de către statele membre în ceea ce privește activitatea de percepere a tarifelor de rută. În plus, aceasta consideră că activitatea de control al navigației aeriene, care nu este contestată direct în acțiunea principală, este o prerogativă de autoritate publică fără caracter economic întrucât această activitate constituie un serviciu de interes general destinat să protejeze atât utilizatorii transportului aerian, cât și populațiile afectate de survolurile aeronavelor.

18 Rezultă din jurisprudența Curții (a se vedea în special Hotărârea din 23 aprilie 1991, Höfner și Elser, C-41/90, Rec., p. I-1979, punctul 21, și Hotărârea din 17 februarie 1993, Poucet și Pistre, C-159/91 și C-160/91, Rec., p. I-637, punctul 17) că în dreptul comunitar al concurenței conceptul de întreprindere include orice entitate care desfășoară o activitate economică, indiferent de statutul juridic al entității și de modul de finanțare al acesteia.

19 Pentru a stabili dacă activitățile EUROCONTROL sunt cele ale unei întreprinderi în sensul articolelor 86 și 90 din tratat, este necesar să se examineze care este natura acestor activități.

20 În conformitate cu articolul 1 din Convenția privind Aviația Civilă Internațională, semnată la Chicago, la 7 decembrie 1944 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 15 nr. 102): „Fiecare stat deține suveranitatea totală și exclusivă asupra spațiului aerian aflat deasupra teritoriului său.” În cadrul acestei suveranități, statele membre asigură, sub rezerva respectării

prevederilor convențiilor internaționale în vigoare, supravegherea spațiului aerian propriu și serviciile de control al navigației aeriene.

21 Conform convenției de înființare, EUROCONTROL este o organizație internațională cu caracter regional care are ca obiect întărirea cooperării statelor contractante în domeniul navigației aeriene și dezvoltarea activităților comune în acest domeniu, ținând seama în mod corespunzător de necesitățile de apărare și asigurând libertatea maximă tuturor utilizatorilor spațiului aerian în conformitate cu nivelul de securitate cerut. Aceasta acționează în cooperare cu autoritățile civile și militare ale statelor contractante (articolul 1 din convenția modificată).

22 Sarcinile EUROCONTROL, astfel cum sunt definite la articolul 2 din convenția modificată, se referă în primul rând la activitățile de cercetare, planificare, coordonare a politicilor naționale și formare a personalului.

23 În al doilea rând, EUROCONTROL are competența să stabilească și să colecteze tarifele de rută care li se percep utilizatorilor spațiului aerian. EUROCONTROL stabilește, în conformitate cu orientările definite de Organizația Aviației Civile Internaționale, formula comună pe baza căreia se calculează tarifele de rută. Formula ia în considerare greutatea avionului și distanța parcursă, la care se aplică o „rată unitară”. Această rată nu este stabilită de EUROCONTROL, ci de fiecare stat contractant pentru utilizarea spațiului aerian propriu. Pentru fiecare zbor, EUROCONTROL calculează și percepe un tarif unic, care constituie suma tarifelor datorate. Tarifele se percep în numele statelor cărora le sunt restituite, făcându-se o reducere cu o fracțiune din venitul corespunzător aplicării unei „rate administrative”, destinată să acopere cheltuielile de colectare a tarifelor.

24 În cele din urmă, astfel cum se prevede în mod expres în protocolul din 12 februarie 1981, activitatea operațională de control al navigației aeriene este limitată din moment ce o astfel de activitate poate fi asigurată de EUROCONTROL numai la cererea statelor contractante. Este cert că, în acest cadru, EUROCONTROL se limitează la a asigura, prin centrul din Maastricht, controlul spațiului aerian al țărilor Benelux și al nordului Republicii Federale Germania. În acest scop, EUROCONTROL dispune de prerogative și putere de constrângere exceptate de la dreptul comun pe care îl implică acest control în privința utilizatorilor spațiului aerian. În îndeplinirea acestei sarcini speciale, EUROCONTROL trebuie să asigure respectarea acordurilor internaționale și a reglementărilor naționale privind intrarea pe, survolarea și siguranța teritoriului părților contractante implicate.

25 În ceea ce privește această ultimă activitate, se poate observa că nu s-a contestat faptul că EUROCONTROL are obligația de a asigura controlul navigației în acest spațiu aerian în beneficiul oricărei aeronave care efectuează un zbor în acest spațiu, inclusiv în cazul în care operatorul acesteia nu a plătit tarifele de rută datorate către EUROCONTROL.

26 În cele din urmă, finanțarea activităților EUROCONTROL se asigură prin contribuțiile părților contractante.

27 EUROCONTROL asigură astfel, în numele părților contractante, misiuni de interes general al căror obiect este de a contribui la menținerea și îmbunătățirea siguranței navigației aeriene.

28 Contrar celor susținute de SAT, activitatea EUROCONTROL referitoare la colectarea tarifelor de rută, care se află la originea acțiunii principale, nu poate fi separată de celelalte activități ale organizației. Aceste tarife nu reprezintă decât contraprestația, solicitată de utilizatori, pentru folosirea obligatorie și exclusivă a instalațiilor și a serviciilor de control al

navigației aeriene. Astfel cum Curtea a constatat deja, în special în cadrul interpretării convenției din 27 septembrie 1968, citată anterior, EUROCONTROL trebuie considerată, în cadrul activității sale de colectare a tarifelor, drept o autoritate publică ce acționează în exercitarea prerogativelor de putere publică (Hotărârea LTU, citată anterior, punctele 4 și 5).

29 În această calitate, EUROCONTROL acționează în numele părților contractante fără a putea influența în mod real valoarea tarifelor de rută. Situația, invocată de SAT în fața instanței naționale, potrivit căreia valoarea tarifelor diferă în timp sau în funcție de teritoriile survolate nu i se poate imputa organizației EUROCONTROL, care se limitează la stabilirea și aplicarea unei formule comune în condițiile indicate anterior, ci părților contractante care determină valoarea ratelor unitare.

30 Luate în ansamblu, activitățile EUROCONTROL, prin natura și obiectul lor, precum și prin normele al căror obiect îl constituie, au legătură cu exercitarea unor prerogative referitoare la controlul și supravegherea spațiului aerian, care constituie prerogative tipice de putere publică. Acestea nu prezintă un caracter economic care să justifice aplicarea regulilor de concurență din tratat.

31 Prin urmare, o organizație internațională precum EUROCONTROL nu constituie o întreprindere care face obiectul dispozițiilor articolelor 86 și 90 din tratat.

32 Pentru aceste motive, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolele 86 și 90 din tratat trebuie interpretate în sensul că o organizație internațională precum EUROCONTROL nu constituie o întreprindere în sensul acestor articole.

Cu privire la cheltuielile de judecată

33 Cheltuielile efectuate de către guvernul german, cel al Regatului Unit, cel francez și cel elen, precum și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura pendinte din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebarea adresată de Cour de cassation din Belgia prin Hotărârea din 10 septembrie 1992, hotărăște:

Articolele 86 și 90 din tratat trebuie interpretate în sensul că o organizație internațională precum EUROCONTROL nu constituie o întreprindere în sensul acestor articole.

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

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 19 ianuarie 1994.

Grefier
J.-G. Giraud

Preşedinte
O. Due