

PRESUDA SUDA

19. siječnja 1994.(\*)

„Članci 86. i 90. Ugovora – Pojam poduzetnika – Međunarodna organizacija”

U predmetu C-364/92,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio belgijski Cour de Cassation (Kasacijski sud, Belgija), u postupku

**SAT Fluggesellschaft mbH**

protiv

**Europske organizacije za sigurnost zračne plovidbe (Eurocontrol),**

o tumačenju članaka 86. i 90. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida i M. Díez de Velasco (predsjednici vijeća), C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse (izvjestitelj), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za SAT, Henriette Tielemans, članica odvjetničke komore u Bruxellesu,
- za Eurocontrol, Jacques Putzeys, član odvjetničke komore u Bruxellesu,
- za njemačku vladu, Ernst Röder, *Ministerialrat*, i Claus-Dieter Quassowski *Regierungsdirektor*, u saveznom Ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Lucinda Hudson, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, Edwige Belliard, pomoćnica voditelja Odjela za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, i Catherine de Salins, savjetnica za vanjske poslove, u svojstvu agenata,
- za grčku vladu, Nikolaos Mavrikas, pomoćnik pravnog savjetnika, i Maria Basdeki, pravna predstavница u državnom pravnom vijeću, u svojstvu agenata,

- za Komisiju Europskih zajednica, Bernd Langeheine, član pravne službe, uz asistenciju Gérauda de Berguesa, upućenog nacionalnog stručnjaka u pravnoj službi, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja tužitelja u glavnom postupku, tuženika u glavnom postupku, grčke vlade, francuske vlade i Komisije, na raspravi održanoj 28. rujna 1993.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. studenoga 1993.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Rješenjem od 10. rujna 1992., koje je Sud zaprimio 18. rujna 1992., belgijski Cour de Cassation (Kasacijski sud) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, pitanje o tumačenju članaka 86. i 90. Ugovora.
- 2 To je pitanje postavljeno u okviru postupka između SAT Fluggesellschaft mbH (u daljnjem tekstu: SAT), zrakoplovne tvrtke uređene njemačkim pravom, i Europske organizacije za sigurnost zračne plovidbe (u daljnjem tekstu: Eurocontrol).
- 3 Eurocontrol je međunarodna organizacija sa sjedištem u Bruxellesu, koja je osnovana konvencijom od 13. prosinca 1960. Protokol od 12. veljače 1981. koji je stupio na snagu 1. siječnja 1986. temeljito je izmijenio izvornu konvenciju (u daljnjem tekstu: izmijenjena konvencija). Države ugovornice su Kraljevina Belgija, Francuska Republika, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Irska, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Portugalska Republika i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, kao i Republika Cipar, Mađarska, Republika Malta, Švicarska Federacija i Republika Turska.
- 4 U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (1) izmijenjene konvencije Eurocontrol je posebno nadležan za utvrđivanje i naplatu naknada od korisnika usluga zračne plovidbe u skladu s Mnogostranim sporazumom o rutnim naknadama, koji je potpisan 12. veljače 1981., u ime gore navedenih država ugovornica i trećih država koje su stranke toga sporazuma. Te treće države su Austrija i Španjolska.
- 5 Spor koji je Eurocontrol pokrenuo pred belgijskim sudovima tiče se povrata rutnih naknada u iznosu od 3 175 953 američkih dolara, koje SAT duguje za letove u razdoblju od rujna 1981. do prosinca 1985. godine.
- 6 SAT taj dug osporava tvrdeći da je Eurocontrol počinio povredu članaka 86. i 90. Ugovora. On tvrdi kako praksa u okviru koje je Eurocontrol za istovjetne usluge određivao naknade po različitim stopama, čiji iznos je varirao ovisno o državi i godini, čine zlorabu vladajućeg položaja u smislu članka 86. Ugovora.

- 7 U tim okolnostima belgijski Cour de Cassation (Kasacijski sud), koji odlučuje o tom sporu, uputio je Sudu sljedeće pitanje:

„Je li Europska organizacija za sigurnost zračne plovidbe, osnovana na temelju konvencije potpisane u Bruxellesu 13. prosinca 1960. i izmijenjene protokolom iz Bruxellesa od 12. veljače 1981., poduzetnik u smislu članaka 86. i 90. Rimskog ugovora od 25. ožujka 1957. o osnivanju Europske ekonomske zajednice?”

### **Nadležnost Suda**

- 8 Eurocontrol tvrdi da je on kao međunarodna organizacija, čiji su odnosi sa Zajednicom uređeni pravilima javnog međunarodnog prava, izvan nadležnosti Suda. Prema tome, Sud nije nadležan odlučivati o postavljenom pitanju.
- 9 Prigovor o nenadležnosti Suda valja odbiti. Sud je nadležan odlučivati o tumačenju odredaba Ugovora u skladu s člankom 177. Ugovora kojim se uspostavlja izravna suradnja između Suda i nacionalnih sudova kroz izvanparnični postupak, koji isključuje svaku inicijativu stranaka koje su pozvane samo kako bi se očitovale tijekom tog postupka (vidjeti osobito presudu od 9. prosinca 1965., Hessische Knappschaft, 44/65, Zb., str. 1191.).
- 10 Nacionalni sud nije Sudu uputio pitanje o tumačenju konvencije o osnivanju Eurocontrola, ili Mnogostranog sporazuma o rutnim naknadama, nego o tumačenju članaka 86. i 90. Ugovora.
- 11 Pitanje je li moguće u postupku protiv Eurocontrola pozivati se na odredbe prava Zajednice povezano je s meritumom predmeta i nema utjecaja na nadležnost Suda.

### **Dopuštenost**

- 12 Eurocontrol također tvrdi da je prethodno pitanje nedopušteno zbog toga što obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku sadrži bitnu pogrešku jer se temelji na pogrešnoj pretpostavci da ta organizacija ima monopol u području kontrole zračne plovidbe i naplate rutnih naknada. Osim toga, nijednu presudu koja Eurocontrol podvrgava pravilima tržišnog natjecanja utvrđenima u Ugovoru ne bi bilo moguće izvršiti jer za države koje su pristupile konvenciji, a nisu članice Zajednice, ta presuda ne bi bila pravno obvezujuća.
- 13 Prvu napomenu kojom se pobija relevantnost pitanja koje je postavio nacionalni sud valja odbiti. Iako je važno utvrditi točan opseg ovlasti organizacije kao što je Eurocontrol kako bi se odgovorilo na meritum postavljenog pitanja, navodno netočna utvrđenja nacionalnog suda o tim ovlastima ne utječu na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.
- 14 Drugu napomenu valja odbiti zbog istih razloga zbog kojih je odbijen prigovor o nenadležnosti Suda. Ta je napomena ustvari povezana s meritumom predmeta jer pretpostavlja da je pitanje je li Eurocontrol poduzetnik koji podliježe pravilima tržišnog natjecanja već riješeno.

### **Meritum**

- 15 SAT tvrdi da je Eurocontrol poduzetnik u smislu članka 86. i 90. Ugovora. Aktivnosti istraživanja i koordinacije koje provodi ova organizacija, kao i naplata rutnih naknada, ne potpadaju u „*jus imperii*”, nego predstavljaju aktivnosti gospodarske naravi koje bi mogla provoditi i tijela privatnog prava. Jednako tako je i kontrola zračne plovidbe gospodarske naravi, o čemu svjedoči činjenica da u nekim državama članicama tu kontrolu provode privatni poduzetnici. SAT podredno tvrdi da je u najmanju ruku naplata naknada, zbog koje je došlo do spora u glavnom postupku, komercijalne naravi, što se osobito očituje u činjenici da je Eurocontrol podnio tužbe za povrat naknade pred trgovačkim sudom u Bruxellesu.
- 16 S druge strane, francuska, njemačka i grčka vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine te Eurocontrol svoje stajalište temelje na javnom karakteru Eurocontrolovih aktivnosti, kako bi osporili da je on poduzetnik u smislu pravila tržišnog natjecanja sadržanih u Ugovoru. One se osobito oslanjaju na presude Suda o tumačenju Konvencije od 27. rujna 1968. o nadležnosti te priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, iz kojih je razvidno da Eurocontrol treba smatrati javnim tijelom koje izvršava javne ovlasti (presude od 14. listopada 1976., LTU, 29/76, Zb., str. 1541., i od 14. srpnja 1977., Bavaria Fluggesellschaft i Germanair, 9/77 i 10/77, Zb., str. 1517.). Konkretno, one tvrde kako je kontrola zračne plovidbe nadzorna aktivnost čiji je cilj da jamči javnu sigurnost. Naplata rutnih naknada je, pak, aktivnost koja se provodi u ime država ugovornica, pri čemu naknade čine samo pristojbu za usluge zračne plovidbe koje te države pružaju.
- 17 Komisija također smatra kako Eurocontrol nije poduzetnik u smislu odredaba Ugovora te s time u vezi ističe istu argumentaciju koju su iznijele države članice u dijelu koji se odnosi na naplatu rutnih naknada. Nadalje, ona smatra da je kontrola zračne plovidbe, koja nije izravno predmet glavnog postupka, zadaća tijela javne vlasti te da nije gospodarske naravi, jer ta aktivnost predstavlja uslugu od općeg interesa čiji je cilj zaštita kako korisnika zračnog prijevoza, tako i stanovništva na koje utječe prelet zrakoplova.
- 18 Iz prakse Suda (vidjeti osobito presude od 23. travnja 1991., Hoefner i Elser, C-41/90, Zb., str. I-1979., t. 21., i od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre, C-159/91 i C-160/91, Zb., str. I-637., t. 17.) proizlazi da u pravu tržišnog natjecanja Zajednice pojam poduzetnika obuhvaća svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, bez obzira na njegov pravni status i način na koji se financira.
- 19 Kako bi se utvrdilo jesu li aktivnosti Eurocontrola aktivnosti poduzetnika u smislu članka 86. i 90. Ugovora nužno je odrediti narav tih djelatnosti.
- 20 U skladu s člankom 1. Konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, koja je potpisana u Chicagu 7. prosinca 1944. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 15, br. 105.): „Države ugovornice priznaju da svaka Država ima potpuni i isključivi suverenitet nad zračnim prostorom iznad svojeg teritorija”. Upravo pri izvršavanju tog suvereniteta, uz uvjet pridržavanja odredaba primjenjivih međunarodnih konvencija, države osiguravaju nadzor svojeg zračnog prostora i pružanje usluga kontrole zračne plovidbe.
- 21 Prema konvenciji na temelju koje je uspostavljen, Eurocontrol je regionalno usmjerena međunarodna organizacija čiji je cilj jačanje suradnje između država ugovornica u području zračne plovidbe i razvoj zajedničkih aktivnosti u tom području, uvažavajući

potrebe obrane i pružajući svim korisnicima zračnog prostora najveću moguću slobodu u skladu s obveznom razinom sigurnosti. Organizacija djeluje u suradnji s civilnim i vojnim vlastima država ugovornica (članak 1. izmijenjene konvencije).

- 22 Zadaće Eurocontrola, kako su definirane u članku 2. izmijenjene konvencije, ponajprije se odnose na istraživanje, planiranje i koordinaciju nacionalnih politika, kao i izobrazbu osoblja.
- 23 Drugo, Eurocontrol je nadležan za utvrđivanje i naplatu rutnih naknada koje se zaračunavaju korisnicima zračnog prostora. U skladu sa smjernicama koje utvrđuje Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo, Eurocontrol određuje zajedničku formulu na temelju koje se izračunavaju rutne naknade. Ta formula uračunava težinu zrakoplova i prijeđeni put, na koje se primjenjuje „jedinična stopa”. Tu stopu ne utvrđuje Eurocontrol nego svaka od država ugovornica za korištenje svojeg zračnog prostora. Eurocontrol za svaki let izračunava i naplaćuje jedinstvenu naknadu koju čini zbroj obveznih naknada. Naknade se naplaćuju u ime država ugovornica kojima se izvršava uplata, a umanjene su za odbitak koji odgovara „administrativnoj stopi” namijenjenoj za pokrivanje troškova naplate naknade.
- 24 Naposljetku, kao što protokol od 12. veljače 1981. izričito predviđa, operativno provođenje kontrole zračne plovidbe ograničeno je zbog toga što Eurocontrol tu aktivnost može obavljati samo na zahtjev država ugovornica. S time u vezi nije sporno da se Eurocontrol, iz svojeg centra u Maastrichtu, ograničava na osiguravanje kontrole zračnog prostora za zemlje Beneluksa i sjeverni dio Savezne Republike Njemačke. U tu svrhu Eurocontrol ima prava i ovlasti prisile koji odstupaju od općih propisa i utječu na korisnike zračnog prostora. Pri izvršavanju tih posebnih ovlasti, on mora osigurati usklađenost s međunarodnim sporazumima i nacionalnim propisima o pristupu, preletu i teritorijalnoj sigurnosti predmetnih država ugovornica.
- 25 Što se tiče posljednje spomenute aktivnosti, može se primijetiti da nije sporno da je Eurocontrol dužan osigurati kontrolu plovidbe u tom zračnom prostoru za sve zrakoplove koji kroz njega prolaze, čak i ako operator zrakoplova Eurocontrolu nije platio rutne naknade.
- 26 Naposljetku, aktivnosti Eurocontrola financiraju se iz doprinosa država ugovornica.
- 27 Eurocontrol tako u ime država ugovornica obavlja zadaće u općem interesu, čiji je cilj pridonijeti održavanju i unapređenju sigurnosti zračne plovidbe.
- 28 Suprotno tvrdnji SAT-a, Eurocontrolova aktivnost naplate rutne naknade, koja je dovela do spora u glavnom postupku, ne može se odvojiti od ostalih aktivnosti te organizacije. Te su naknade samo pristojba koja se od korisnika traži za obvezno i ekskluzivno korištenje kapaciteta i usluga kontrole zračne plovidbe. Kako je Sud već utvrdio, osobito u vezi s tumačenjem gore navedene konvencije od 27. rujna 1968., Eurocontrol u smislu naplate naknada treba smatrati javnim tijelom koje izvršava javne ovlasti (gore navedena presuda LTU, t. 4. i 5.).
- 29 Eurocontrol u tom svojstvu postupa u ime država ugovornica, a da zapravo nema nikakav utjecaj na iznos rutnih naknada. Odgovornost za činjenicu da se iznosi naknada razlikuju tijekom vremena ili ovisno o području preleta, na koju se SAT pozivao pred nacionalnim

sudom, ne može se pripisati Eurocontrolu koji samo utvrđuje i primjenjuje zajedničku formulu u gore opisanim okolnostima, već državama ugovornicama koje određuju iznos jediničnih stopa.

- 30 Gledano u cjelini, aktivnosti Eurocontrola su po svojoj naravi, cilju i pravilima kojima podliježu povezane s izvršavanjem ovlasti provođenja kontrole i nadzora zračnog prostora, a to su tipične ovlasti tijelâ javne vlasti. One nisu gospodarske naravi, što bi opravdalo primjenu pravila tržišnog natjecanja sadržanih u Ugovoru.
- 31 Prema tome, međunarodna organizacija kao što je Eurocontrol nije poduzetnik koji podliježe odredbama članaka 86. i 90. Ugovora.
- 32 Zbog tih razloga na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članke 86. i 90. Ugovora treba tumačiti na način da međunarodna organizacija kao što je Eurocontrol nije poduzetnik u smislu tih članaka.

### **Troškovi**

- 33 Troškovi francuske, njemačke i grčke vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine, kao i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

**SUD,**

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio belgijski Cour de Cassation (Kasacijski sud) rješenjem od 10. rujna 1992., odlučuje:

**Članke 86. i 90. Ugovora o EEZ-u treba tumačiti na način da međunarodna organizacija kao što je Eurocontrol nije poduzetnik u smislu tih članaka.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 19. siječnja 1994.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: francuski