

EUROOPA KOHTU OTSUS

19. jaanuar 1994*

Asutamislepingu artiklid 86 ja 90 – Ettevõtja mõiste – Rahvusvaheline organisatsioon

[...]

Kohtuasjas C-364/92,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel esitatud Belgia Cour de cassationi eelotsusetaotlus, millega soovitakse nimetatud kohtus pooleliolevas menetluses järgmiste poolte vahel:

SAT Fluggesellschaft mbH

ja

Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon (Eurocontrol),

saada eelotsust EMÜ asutamislepingu artiklite 86 ja 90 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed J. C. Moitinho de Almeida ja M. Díez de Velasco, kohtunikud C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse (ettekandja), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn ja J. L. Murray,

kohtujurist: G. Tesauro,

kohtusekretär: vanemametnik D. Louterman-Hubeau,

vaadanud läbi kirjalikud märkused, mille esitasid:

– SAT, esindaja: advokaat Henriette Tielemans, Brüssel,

– Eurocontrol, esindaja: advokaat Jacques Putzeys, Brüssel,

– Saksamaa Liitvabariigi valitsus, esindajad: liiduvalitsuse majandusministeeriumi Ministerialrat Ernst Röder ja Regierungsdirektor Claus-Dieter Quassowski,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: Treasury Solicitor's Departmenti ametnik S. Lucinda Hudson,
- Prantsuse valitsus, esindajad: välisministeeriumi õigusosakonna asedirektor Edwige Belliard, ja välisasjade nõunik Catherine de Salins,
- Kreeka valitsus, esindajad: riikliku õigusteenistuse abiõigusnõunik Nikolaos Mavrikas ja volitatud esindaja Maria Basdeki,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigustalituse ametnik Bernd Langeheine, keda abistas õigustalituse juurde lähetatud riiklik ekspert Gérard de Bergues,

arvestades suuliseks menetluseks koostatud ettekannet,

kuulanud 28. septembri 1993. aasta istungil ära põhikohtuasja hageja, põhikohtuasja kostja, Kreeka valitsuse, Prantsuse valitsuse ja komisjoni suulised märkused,

kuulanud 10. novembri 1993. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. Oma 10. septembri 1992. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 18. septembril 1992, saatis Belgia Cour de Cassation EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks küsimuse asutamislepingu artiklite 86 ja 90 tõlgendamise kohta.
2. See küsimus tekkis kohtuvaidluses Saksamaa Liitvabariigi lennurettevõtja SAT Fluggesellschaft mbH (edaspidi „SAT”) ning Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsiooni (edaspidi „Eurocontrol”) vahel.
3. Eurocontrol on Brüsselis asuv rahvusvaheline organisatsioon, mis asutati 13. detsembri 1960. aasta konventsiooniga. Algset konventsiooni muudeti oluliselt 12. veebruari 1981. aasta protokolliga, mis jõustus 1. jaanuaril 1986 (edaspidi „muudetud konventsioon”). Osalisriigid on Belgia Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Kreeka Vabariik, Iirimaa, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Portugali Vabariik ja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Küprose Vabariik, Ungari Vabariik, Malta Vabariik, Šveitsi Konföderatsioon ja Türgi Vabariik.

4. Muudetud konventsiooni artikli 2 lõike 1 punkti 1 kohaselt on Eurocontroli ülesandeks eelkõige kehtestada ja koguda tasusid, mida võetakse lennuliikluse juhtimise teenuste kasutajatelt vastavalt marsruudi navigatsioonitasusid käsitlevale 12. veebruari 1981. aasta mitmepoolsele lepingule eespool nimetatud osalisriikide ja lepinguga ühinenud mitteliikmesriikide nimel. Need mitteliikmesriigid on Austria ja Hispaania.

5. Eurocontroli poolt Belgia kohtusse esitatud hagi käsitleb 3 175 953 USA dollari ulatuses marsruudi navigatsioonitasude sissenõudmist SAT-lt ajavahemikul 1981. aasta septembrist kuni 1985. aasta detsembrini tehtud lendude eest.

6. SAT põhjendab tasude maksmisest keeldumist väitega, et Eurocontrol on rikkunud asutamislepingu artikleid 86 ja 90. Ta väidab, et Eurocontroli tava kehtestada samaväärsete teenuste eest erinevaid tasumäärasid, eelkõige riigiti ja aastati erinevaid summasid, on käsitatav turgu valitseva seisundi kuritarvitamisena asutamislepingu artikli 86 tähenduses.

7. Neil asjaoludel esitas hagi menetlev Belgia Cour de cassation Euroopa Kohtule järgmise eelotsuseküsimuse:

„Kas Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon, mis asutati 13. detsembril 1960 Brüsselis alla kirjutatud konventsiooniga, nagu seda on muudetud Brüsselis 12. veebruaril 1981 sõlmitud protokolliga, on ettevõtja 25. märtsil 1957 Roomas sõlmitud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artiklite 86 ja 90 tähenduses?”

Euroopa Kohtu pädevus

8. Eurocontrol väidab, et kuna ta on rahvusvaheline organisatsioon, kelle suhteid ühendusega reguleerivad rahvusvahelise avaliku õiguse sätted, siis ei kuulu ta Euroopa Kohtu jurisdiktsiooni alla. Seetõttu ei ole Euroopa Kohus pädev esitatud küsimuse kohta otsust tegema.

9. Euroopa Kohtu pädevusega seotud vastuväide tuleb tagasi lükata. Euroopa Kohus on pädev tegema eelotsuseid asutamislepingu sätete tõlgendamise kohta vastavalt asutamislepingu artiklile 177, millega seatakse Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahel sisse otsekoostöö hagita menetluse vormis, mille raames asjaosalistel puudub algatusõigus, vaid neile pakutakse pelgalt võimalust saada selle menetluse käigus ära kuulatud (vt eelkõige 9. detsembri 1965. aasta otsus kohtuasjas 44/65 *Hessische Knappschaft* (1965) EKL 1191).

10. Siseriiklik kohus saatis Euroopa Kohtule küsimuse, mis ei käsitle Eurocontroli asutamise konventsiooni ega marsruudi navigatsioonitasude kogumist käsitlevat mitmepoolset lepingut, vaid asutamislepingu artiklite 86 ja 90 tõlgendamist.

11. Küsimus, kas Eurocontroli vastu võib tugineda ühenduse õigusele, seondub põhikohtuasjaga ning ei mõjuta mingil viisil Euroopa Kohtu pädevust.

Vastuvõetavus

12. Eurocontrol leiab ka, et esitatud küsimus on vastuvõetamatu, kuna eelotsusetaotluse põhjendused sisaldavad olulist viga, põhinedes ebaõigsel ettekujutusel, nagu kuuluks organisatsioonile lennuliikluse juhtimise ja marsruudi navigatsioonitasude kogumise monopol. Kohtuotsust, mis allutaks Eurocontrol'i asutamislepinguga kehtestatud konkurentsieeskirjadele, ei saaks ka täitmisele pöörata, kuna konventsiooniga ühinenud, kuid ühendusse mittekuuluvate riikide jaoks ei oleks see otsus õiguslikult siduv.

13. Esimene märkus, milles seatakse kahtluse alla siseriikliku kohtu esitatud küsimuse asjakohasus, tuleb tagasi lükata. Kuigi on oluline täpselt kindlaks teha Eurocontrol'i laadse organisatsiooni pädevuse täpne ulatus, et eelotsuseküsimusele saaks põhikohtuasja aspektist vastata, ei saa eelotsusetaotluse vastuvõetavust mõjutada selle pädevuse väidetavalt ebaõige määramine siseriikliku kohtu poolt.

14. Teine märkus tuleb tagasi lükata samadel põhjustel, nagu Euroopa Kohtu pädevuse puudumist käsitlev väide. Märkus on seotud põhikohtuasjaga, kuna selles eeldatakse, et küsimus, kas Eurocontrol on konkurentsieeskirjade alla kuuluv ettevõtja, on juba lahendatud.

Põhiküsimus

15. SAT väidab, et Eurocontrol on ettevõtja asutamislepingu artiklite 86 ja 90 tähenduses. Selle organisatsiooni uurimis- ja kooskõlastustegevus ning marsruudi navigatsioonitasude kogumine ei kuulu *ius imperii* alla, vaid on eraõiguslikele juriidilistele isikutele sobiv majandustegevus. Isegi lennuliikluse juhtimine on majandustegevus, nagu ilmneb asjaolust, et mõningates riikides teostavad kõnealust juhtimist eraettevõtted. Teise võimalusena väidab SAT, et vähemalt põhikohtuasja vaidluse esemeks olevate tasude kogumine on tulundustegevus, mida tõendab eelkõige asjaolu, et Eurocontrol esitas sissenõudehagid Brüsseli Tribunal de commerce'ile.

16. Prantsuse, Saksamaa, Kreeka ja Ühendkuningriigi valitsused ja Eurocontrol omakorda tuginevad oma väidetes Eurocontrol'i tegevuse avalik-õiguslikule iseloomule, väites, et Eurocontrol ei ole ettevõtja asutamislepingu konkurentsieeskirjade tähenduses. Neid toetavad eelkõige Euroopa Kohtu otsused 27. septembri 1968. aasta konventsiooni kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades tõlgendamise kohta (14. oktoobri 1976. aasta otsus kohtuasjas 29/76 *LTU* (1976) EKL 1541 ja 14. juuli 1977. aasta otsus liidetud kohtuasjades 9/77 ja 10/77 *Bavaria Fluggesellschaft ja Germanair* (1977) EKL 1517), mille kohaselt Eurocontrol'i tuleb käsitada avalikku võimu teostava organina. Täpsemalt väidavad nad, et lennuliikluse juhtimine on avaliku turvalisuse tagamisele suunatud järelevalvetegevus. Marsruudi navigatsioonitasusid aga kogutakse osalisriikide nimel ja need on pelgalt tasu nende riikide poolt osutatud lennuliikluse juhtimise teenuste eest.

17. Komisjon leiab samuti, et Eurocontrol ei ole ettevõtja asutamislepingu asjaomaste sätete tähenduses ning esitab sellega seoses marsruudi navigatsioonitasude osas samad argumendid, mille esitasid liikmesriigid. Lisaks leiab ta, et lennuliikluse juhtimine, mis ei ole põhikohtuasjas otseselt vaidluse all, on avaliku võimu teostamisega seotud ülesanne ega ole

olemuselt tulunduslik, kuna see tegevus on avalikes huvides osutatav teenus, mille eesmärk on kaitsta nii õhustranspordi kasutajaid kui ka elanikke, kellest õhusõidukid üle lendavad.

18. Euroopa Kohtu praktikast nähtub (vt eelkõige 23. aprilli 1991. aasta otsus kohtuasjas C41/90 *Höfner ja Elser* (1991) EKL I-1979, 21. punkt, ja 17. veebruari 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-159/91 ja C-160/91 *Poucet ja Pistre* (1993) EKL I-637, 17. punkt), et ühenduse konkurentsioiguses hõlmab ettevõtja mõiste kõiki majandustegevust omavaid üksusi olenemata nende õiguslikust vormist ja rahastamisviisist.

19. Et teha kindlaks, kas Eurocontrol'i tegevus on asutamislepingu artiklites 86 ja 90 sätestatud ettevõtja tegevus, tuleb kindlaks teha selle tegevuse laad.

20. Chicagos 1. detsembril 1944 alla kirjutatud rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni (Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, *Treaty Series*, 15. kd, nr 105) artiklis 1 sätestatakse: „Osalisriigid tunnustavad iga riigi täielikku ja eranditult suveräänsust õhuruumi üle oma territooriumi kohal.” Seda suveräänsust teostades tagavad liikmesriigid vastavalt kohaldatavate rahvusvaheliste konventsioonide sätetele oma õhuruumi järelevalve ja lennuliikluse juhtimise teenuste osutamise.

21. Vastavalt Eurocontrol'i asutamise konventsioonile on see piirkondlik rahvusvaheline organisatsioon, mille eesmärk on tugevdada osalisriikide vahelist koostööd lennuliikluse juhtimise vallas ja edendada sellealast ühistegevust, pidades nõuetekohaselt silmas riigikaitse vajadusi ning võimaldades kõikidele õhuruumi kasutajatele suurimat võimalikku vabadust ettenähtud ohutustaseme piires. Organisatsioon peab tegema koostööd osalisriikide tsiviil- ja sõjaväeorganitega (muudetud konventsiooni artikkel 1).

22. Muudetud konventsiooni artiklis 2 määratletud Eurocontrol'i ülesanded hõlmavad eelkõige uurimist, plaanimist, riiklike poliitikate kooskõlastamist ja personali väljaõpet.

23. Teiseks on Eurocontrol'il pädevus kehtestada ja koguda õhuruumi kasutajatelt võetavaid marsruudi navigatsioonitasusid. Eurocontrol määrab vastavalt Rahvusvahelise Tsiviillennundusorganisatsiooni suunistele kindlaks ühtsed valemid, mille alusel marsruudi navigatsioonitasusid arvutatakse. Valemis võetakse arvesse õhusõiduki massi ja läbitud teepikkust, millele kohaldatakse „ühikutasu”. Seda tasu ei määra kindlaks Eurocontrol, vaid iga osalisriik oma õhuruumi kasutamise eest. Eurocontrol arvutab igale lennule välja ühtse tasu, mis on maksmisele kuuluvate tasude summa, ning kogub seda. Tasusid kogutakse osalisriikide nimel, kellele need välja makstakse, lahutades neist eelnevalt „haldustasu”, mis on ette nähtud tasude kogumise kulude katteks.

24. Lõpetuseks, nagu 12. veebruari 1981. aasta protokollis selgesõnaliselt sätestatakse, on lennuliikluse juhtimine piiratud, kuna Eurocontrol võib seda teha üksnes osalisriikide taotlusel. Selles osas on teada, et Eurocontrol kontrollib oma Maastrichti keskuse kaudu üksnes Beneluxi riikide ja Saksamaa Liitvabariigi põhjaosa õhuruumi. Kõnealuse kontrolli tagamiseks on Eurocontrol'il õhuruumi kasutajate suhtes tavapärasest ulatuslikumad õigused ja sunnivahendid. Neid konkreetseid õigusi teostades peab ta tagama asjaomastele

osalisriikidele ligipääsu, ülelendmist ja territooriumi julgeolekut käsitlevate rahvusvaheliste lepingute ja siseriiklike eeskirjade täitmise.

25. Viimatinimetatud tegevusega seoses võib märkida, et puudub vaidlus selle üle, et Eurocontrol'i ülesanne on juhtida nimetatud õhuruumis liiklust kõikide läbi selle lendavate õhusõidukite huvides, isegi kui õhusõiduki omanik ei ole Eurocontrol'ile võlgnetavaid marsruudi navigatsioonitasusid maksnud.

26. Lisaks rahastatakse Eurocontrol'i tegevust osalisriikide osamaksetega.

27. Seega täidab Eurocontrol osalisriikide nimel avalikke ülesandeid, mis on suunatud aeronavigatsiooni ohutuse tagamisele ja parandamisele.

28. Vastupidiselt SAT-i väitele ei saa Eurocontrol'i poolt põhikohtuasja esemeks olevate tasude kogumist eraldada organisatsiooni muudest tegevustest. Need tasud on pelgalt kasutajate poolt makstav tasu lennujuhtimisrajatiste ja teenuste kohustusliku ja ainuõigusliku kasutamise eest. Nagu Euroopa Kohus on konkreetselt seoses eespool nimetatud 27. septembri 1968. aasta konventsiooni tõlgendamisega juba märkinud, tuleb Eurocontrol'i nende tasude kogumisel käsitada oma ülesandeid täitva avaliku võimu kandjana (eespool nimetatud otsus kohtuasjas *LTU*, 4. ja 5. punkt).

29. Eurocontrol tegutseb osalisriikide nimel ning ei saa tegelikult mõjutada marsruudi navigatsioonitasude suurust. Selle eest, et – nagu SAT on siseriiklikus kohtus märkinud – tasude suurus ajas või ülelennatavate piirkondade osas muutub, ei vastuta Eurocontrol, kes üksnes kehtestab ja rakendab ühtset valemit eespool nimetatud tingimustel, vaid liikmesriigid, kes kehtestavad ühikutasude suuruse.

30. Tervikuna on Eurocontrol'i tegevus selle laadist, eesmärgist ja seda reguleerivatest eeskirjadest tulenevalt seotud üldjuhul avaliku võimu organile kuuluvate õhuruumi kontrolli ja järelevalve volituste teostamisega. Seega ei ole tegevus tulunduslikku laadi, et sellele saaks kohaldada asutamislepingu konkurentsieeskirju.

31. Seepärast ei ole Eurocontrol'i laadne rahvusvaheline organisatsioon ettevõtja, kellele kohaldatakse asutamislepingu artiklite 86 ja 90 sätteid.

32. Esitatud põhjendusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimustele vastata, et asutamislepingu artikleid 86 ja 90 tuleb tõlgendada selliselt, et Eurocontrol'i laadne rahvusvaheline organisatsioon ei ole nende artiklite tähenduses ettevõtja.

Kohtukulud

33. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Prantsuse, Saksamaa, Kreeka ja Ühendkuningriigi valitsuste ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

vastates Belgia Cour de cassationi 10. septembri 1992. aasta otsusega esitatud eelotsuseküsimustele otsustab:

EMÜ asutamislepingu artikleid 86 ja 90 tuleb tõlgendada selliselt, et Eurocontroli laadne rahvusvaheline organisatsioon ei ole nende artiklite tähenduses ettevõtja.

Due
Almeida

Mancini

Moitinho de

Díez de Velasco

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 19. jaanuaril 1994 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due