Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

2 päivänä kesäkuuta 2016*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Lentoliikenne — Asetus (ETY) N:o 95/93 — Lentokoneiden lähtö- ja saapumisaikojen jakaminen Euroopan unionin lentoasemilla — 4 artiklan 2 kohta — Koordinaattorin riippumattomuus — Käsite ”osapuoli, jota asia koskee” — Lentoaseman hallintoelin — Toiminnallinen erottaminen — Rahoitusjärjestelmä

Asiassa C-205/14,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 24.4.2014,

Euroopan komissio, asiamiehinään P. Guerra e Andrade ja F. Wilman,

kantajana,

vastaan

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Inez Fernandes ja V. Moura Ramos,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. Šváby (esittelevä tuomari), A. Rosas, E. Juhász ja C. Vajda,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.6.2015 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.9.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18.1.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL 1993, L 14, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 545/2009 (EUVL 2009, L 167, s. 24; jäljempänä asetus N:o 95/93) 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole taannut lähtö- ja saapumisaikoja jakavan koordinaattorin toiminnallista ja rahoituksellista riippumattomuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Asetuksen N:o 95/93 johdanto-osan toisen, viidennen, kuudennen, kahdeksannen ja kymmenennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”ilma-alusten lähtö- ja saapumisaikojen jakamisen ruuhkautuneilla lentoasemilla olisi perustuttava puolueettomiin, avoimiin ja syrjimättömiin sääntöihin,

– –

yhteensovitetusta lentoasemasta vastaavan jäsenvaltion on varmistettava, että nimetään sellainen koordinaattori, jonka puolueettomuus on kiistaton,

tiedonsaannin avoimuus on oleellinen tekijä varmistettaessa ilma-alusten lähtö- ja saapumisaikojen puolueetonta jakamista,

– –

yhteisön politiikan tarkoituksena on helpottaa kilpailua ja edistää markkinoille pääsyä – –; näiden tavoitteiden toteuttamiseksi on syytä tukea päättäväisesti sellaisia lentoliikenteen harjoittajia, jotka aikovat aloittaa toiminnan yhteisön sisäisillä reiteillä,

– –

– – uusissa säännöksissä olisi myös turvattava uusille tulokkaille mahdollisuudet päästä yhteisön markkinoille”.

3 Mainitun asetuksen 2 artiklassa mainitaan muun muassa seuraavat määritelmät:

”Tässä asetuksessa:

a) ’lähtö- ja saapumisajalla’ tarkoitetaan koordinaattorin tämän asetuksen mukaisesti antamaa lupaa käyttää lentoliikenteen harjoittamiseen tarvittavaa koordinoidun lentoaseman koko lentoasemainfrastruktuuria laskeutumista tai lentoon lähtöä varten tiettynä päivänä ja kellonaikana, jonka koordinaattori on jakanut tämän asetuksen mukaisesti;

– –

g) ’koordinoidulla lentoasemalla’ tarkoitetaan lentoasemaa, jossa lentoliikenteen harjoittajalla tai millä tahansa muulla ilma-aluksen käyttäjällä on oltava laskeutumista tai lentoon lähtöä varten koordinaattorin myöntämä lähtö- tai saapumisaika, lukuun ottamatta valtion ilma-alusten lentoja, hätätilanteen vuoksi tehtäviä laskuja sekä humanitaarisia avustuslentoja;

– –

j) ’lentoaseman hallintoelimellä’ tarkoitetaan elintä, jonka tehtävänä on kansallisten lakien tai asetusten nojalla joko pelkästään tai muiden tehtävien ohella hallinnoida ja johtaa lentoasemaa sekä koordinoida ja valvoa kyseisellä lentoasemalla tai kyseisessä lentoasemajärjestelmässä toimivien erilaisten operaattoreiden toimintaa;

– –”

4 Saman asetuksen 4 artiklan, jonka otsikko on ”Aikatauluneuvoja ja koordinaattori”, sanamuoto on seuraava:

”1. Kuultuaan lentoasemaa säännöllisesti käyttäviä lentoliikenteen harjoittajia, niitä edustavia järjestöjä ja lentoaseman hallintoelintä ja koordinointikomiteaa, jos tällainen komitea on olemassa, – – koordinoidusta lentoasemasta vastaavan jäsenvaltion on varmistettava, että – – lentoaseman koordinaattoriksi nimetään pätevä luonnollinen tai oikeushenkilö. Sama – – koordinaattori voidaan nimetä useammalle kuin yhdelle lentoasemalle.

2. – – koordinoidusta lentoasemasta vastaavan jäsenvaltion on varmistettava, että

– –

b) koordinaattorin riippumattomuus koordinoidulla lentoasemalla erottamalla koordinaattori toiminnallisesti kaikista yksittäisistä osapuolista, joita asia koskee. Koordinointitoiminnan rahoitusjärjestelmän on oltava sellainen, että se takaa koordinaattorin riippumattoman aseman.

c) koordinaattori toimii tämän asetuksen nojalla puolueettomasti, syrjimättömästi ja avoimesti.

– –

5. Ainoastaan koordinaattori vastaa lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta. Koordinaattorin on jaettava lähtö- ja saapumisajat tämän asetuksen säännösten mukaisesti ja huolehdittava siitä, että lähtö- ja saapumisaikoja voidaan kiireellisissä tapauksissa jakaa myös virka-ajan ulkopuolella.

6. – – Koordinaattorin on valvottava, että lentoliikenteen harjoittajat noudattavat toiminnassaan heille jaettuja lähtö- ja saapumisaikoja. Nämä vaatimustenmukaisuuden tarkistukset suoritetaan yhteistyössä lentoaseman hallintoelimen ja lennonjohtoviranomaisten kanssa ja niissä on otettava huomioon aika ja muut asiaankuuluvat kyseistä lentoasemaa koskevat parametrit. – –

– –

8. Koordinaattorin on toimitettava pyynnöstä kohtuullisessa määräajassa ja korvauksetta niiden saataville, joita asia koskee, erityisesti koordinointikomitean jäsenten tai tarkkailijoiden saataville, seuraavat tiedot joko kirjallisina tai muussa helppokäyttöisessä muodossa:

a) kaikkien lentoasemaa käyttävien lentoliikenteen harjoittajien vakiintuneet lähtö- ja saapumisajat yhtiöittäin ja aikajärjestyksessä;

b) kaikkien lentoliikenteen harjoittajien pyytämät lähtö- ja saapumisajat (alustavat hakemukset) liikenteenharjoittajittain ja aikajärjestyksessä;

c) kaikille lentoliikenteen harjoittajille jaetut lähtö- ja saapumisajat sekä jäljellä olevat hakemukset lueteltuina yksitellen liikenteenharjoittajittain ja aikajärjestyksessä;

d) jäljellä olevat lähtö- ja saapumisajat;

e) täydelliset ja yksityiskohtaiset tiedot jakamisessa käytetyistä perusteista.”

5 Asetuksen 95/93 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Vastuullisen jäsenvaltion on varmistettava, että koordinoidulle lentoasemalle perustetaan koordinointikomitea. Sama koordinointikomitea voidaan nimetä useammalle kuin yhdelle lentoasemalle. Komitean jäseninä voivat olla ainakin lentoasemaa (lentoasemia) säännöllisesti käyttävät lentoliikenteen harjoittajat ja niitä edustavat järjestöt, kyseisen lentoaseman hallintoelin, asianomaiset lennonjohtoviranomaiset ja lentoasemaa säännöllisesti käyttävät yleisilmailun edustajat.

– –”

Portugalin oikeus

6 Decreto-Lein nº 109/2008 (asetus nro 109/2008), joka on annettu 26.6.2008 (Diário da República, 1. sarja, nro 122, 26.6.2008, s. 3965), 1 §:n 1 momentissa säädetään koordinoiduista lentoasemista asetuksen N:o 95/93 säännösten mukaisesti.

7 Tämän asetuksen 1 §:n 2 ja 4 momentissa nimetään kansalliseksi koordinaattoriksi Aeroportos de Portugal SA (jäljempänä ANA), joka jakaa lähtö- ja saapumisajat koordinoiduilla lentoasemilla. ANA, yksityisoikeudellinen kaupallinen yhtiö, on myös Portugalin lentoasemien hallintoelin.

8 Mainitun asetuksen 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Riippumattomuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Hoitaessaan tehtäviään – – lähtö- ja saapumisaikojen koordinaattorina ANA – – varmistaa, että tämä toiminta on asianmukaisesti erotettu riippumattomaksi sen toiminnasta lentoaseman hallintoelimenä.

2. ANA – – takaa edellisen momentin säännöksiä sovellettaessa tämän riippumattomuuden vähintään toiminnallisella tasolla ja pitää lähtö- ja saapumisaikojen koordinointiin liittyvästä toiminnasta omaa kirjanpitoa, joka on täysin erillään muuhun toimintaan liittyvästä kirjanpidosta.”

9 Asetuksen nro 109/2008 8 §:ssä, jonka otsikko on ”valvonta ja seuranta”, säädetään seuraavaa:

”1. Instituto Nacional de Aviação Civil IP [Kansallinen siviili-ilmailulaitos, Portugali] valvoo ja seuraa lähtö- ja saapumisaikojen jakamista sekä sitä, kuinka lentoliikenteen harjoittajat käyttävät niitä.

– –

4. Kansallisen siivili-ilmailulaitoksen on valvottava muun muassa 5 §:ssä säädettyjen riippumattomuuden edellytysten ja vaatimusten noudattamista; se voi tätä varten antaa riippumattoman tilintarkastajan tehtäväksi tarkastaa rahavirtojen puuttumisen tulo- ja saapumisaikojen koordinaatiopalvelun suorittamisen ja muiden toimien välillä.”

10 Tämän asetuksen 9 §:ssä, jonka otsikko on ”Rikkomukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Kun sovelletaan rikkomuksia siviili-ilmailussa koskevaa järjestelmää, joka hyväksyttiin 9.1.2004 annetulla Decreto-Leillä (asetus nro 10/2004), vakavia rikkomuksia ovat seuraavat:

a) ANA – – ei ole tehnyt toiminnallista erottelua lentoaseman hallinnointitoimen ja lähtö- ja saapumisaikoja jakavan kansallisen koordinaattorin välillä;

b) ANA – – ei ole pitänyt erillistä kirjanpitoa lähtö- ja saapumisaikojen koordinointiin liittyvien toimien ja muiden toimien välillä;

– –”

11 Asetuksen nro 109/2008 10 §:ssä, joka koskee rikkomusten käsittelyä, säädetään seuraavaa:

”1. Kansallinen siviili-ilmailulaitos ottaa käyttöön ja suorittaa tässä asetuksessa tarkoitettuihin rikkomuksiin liittyviä rikkomusmenettelyjä ja soveltaa vastaavia sakkoja ja liitännäisseuraamuksia.

– –”

12 Saman asetuksen 11 §:n, jonka otsikko on ”Maksut”, sanamuoto on seuraava:

”1. Lähtö- ja saapumisaikojen koordinointia ja jakamista koskevista palveluista suoritetaan vastikkeena niiden käytöstä lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta suoritettava maksu, joka peritään samaan aikaan kuin laskeutumis- ja nousumaksut ja vahvistetaan siviili-ilmailusta vastaavan ministeriön päätöksellä.

– –

3. Edellä 1 momentissa tarkoitettu maksu on ANA:n – – tuloa.”

13 ANA:n osalta Portugalin tasavalta päätti Resolução do Conselho de Ministrosin nº 111-F/2012 (ministerineuvoston päätös nro 111-F/2012; Diário da República, 1. sarja, nro 251, 28.12.2012) nojalla luovuttaa 100 prosenttia ANA:n, jonka omistaja se oli, osakepääomasta VINCI-Consessions SAS:lle. Tämän päätöksen perusteella ANA yksityistettiin 21.2.2013.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

14 Lähtö- ja saapumisaikojen jakamista Portugalissa sijaitsevilla lentoasemilla koskevien tietojen perusteella komissio lähetti Portugalin tasavallalle 30.4.2012 virallisen huomautuksen, jossa se väitti, että ANA:n sisälle perustettu osasto, jonka tehtävänä oli lähtö- ja saapumisaikojen koordinointi (jäljempänä DCNS), ei täytä asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdassa asetettuja vaatimuksia riippumattomuudesta.

15 Komissio väitti muun muassa, että koska DCNS on ANA:n osasto, ei ole tehty mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua toiminnallista erottamista. Lisäksi DCNS:n rahoitus ei ole omiaan takaamaan sen riippumattomuutta. Tällainen riippumattomuus voitaisiin näet taata vain sillä, että DCNS:llä olisi oma kirjanpito ja oma budjetti. Komission mukaan ANA kuitenkin rahoittaa kokonaan DCNS:n toiminnan, eikä asetuksen nro 109/2008 11 §:ssä säädettyä lähtö- ja saapumisaikojen jakamista koskevaa maksua ole otettu käyttöön.

16 Portugalin tasavalta vastasi 19.7.2012 päivätyllä kirjeellä. Se vetosi siinä asetuksen nro 109/2008 5 §:ään, jonka mukaan ANA valvoo lentoaseman hallintoelimenä DCNS:n toiminnan riippumattomuutta lähtö- ja saapumisaikojen jakamisen koordinaattorina.

17 Portugalin tasavallan mukaan on niin, että vaikka DCNS onkin ANA:n erottamaton osa, se harjoittaa koordinaattorin toimintaa riippumattomana, koska sillä on oma henkilöstö ja ANA:sta erillinen kirjanpito. Tällä tavoin koordinaattorin riippumattomuus on taattu sekä toiminnan että rahoituksen tasolla.

18 Komissio ei pitänyt tätä vastausta tyydyttävänä ja osoitti Portugalin tasavallalle 25.1.2013 perustellun lausunnon, jossa se toisti edellä esitetyn väitteen ja kehotti mainittua jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa tämän lausunnon vastaanottamisesta.

19 Portugalin tasavalta vastasi 27.3.2013 ja vahvisti alkuperäisen kantansa. Se kuitenkin myönsi, että ANA:n yksityistämisen jälkeen on tarpeen luoda uusi yksikkö, jonka tehtävänä on lähtö- ja saapumisaikojen koordinointi, ja ilmoitti, että se varmistaa tämän uuden yksikön perustamisen. Tämän jälkeen se toimitti valmisteluasiakirjan mainitun yksikön luomisesta.

20 Koska perusteltuun lausuntoon annetut vastaukset eivät olleet tyydyttäviä, komissio nosti nyt esillä olevan kanteen.

Kanne

21 Komissio väittää, ettei Portugalin tasavalta takaa koordinaattorin toiminnallista ja taloudellista riippumattomuutta lähtö- ja saapumisaikojen jakamisessa vastoin asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan säännöksiä.

Ensimmäinen väite, joka koskee koordinaattorin toiminnallista erottamista kaikista yksittäisistä osapuolista, joita asia koskee

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

22 Komissio syyttää ensimmäisessä väitteessä Portugalin tasavaltaa siitä, ettei se ole taannut koordinaattorin riippumattomuutta erottamalla hänet asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti toiminnallisesti kaikista yksittäisistä osapuolista, joita asia koskee.

23 Se väittää, että tätä säännöstä on tulkittava laajasti, kun otetaan huomioon mainitun asetuksen tavoite. Tässä yhteydessä koordinaattorin riippumattomuudella pyritään sekä syrjinnän kieltämiseen että koordinaattorin puolueettomuuteen, tiedon avoimuuteen, siihen, etteivät kilpailun vapautumisen edut jakaudu epätasaisesti ja ettei kilpailu vääristy, lähtö- ja saapumisaikojen hallinnan tehokkuuteen sekä uusien toimijoiden pääsyyn Euroopan unionin markkinoille.

24 Komission mukaan termi ”riippumattomuus” tarkoittaa sitä, että koordinaattorilla on oltava sellainen asema, että hän voi toimia vapaasti ja autonomisesti ilman ohjeita ja paineita. Koordinaattorin keskeisestä roolista lähtö- ja saapumisaikojen jakamisessa nimittäin johtuu, että jo vaara siitä, ettei hän voi toimia täysin vapaasti, riittää estämään hänen toimintansa riippumattoman harjoittamisen.

25 Komissio tarkentaa, että toiminnallisen erottamisen vaatimuksen kannalta asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa oleva ilmaisu ”kaikki yksittäiset osapuolet, joita asia koskee”, jolle pitäisi antaa laaja merkitys, tarkoittaa lentoliikenteen harjoittajien, joita koordinaattorin päätökset koskevat suoraan, lisäksi kaikkia henkilöitä, joiden etua se, millä tavalla koordinaattori jakaa lähtö- ja saapumisajat koordinoidulla lentoasemalla, voi koskea. Se toteaa tästä, että kyseinen lentoaseman hallintoelin, jolla voi olla tällainen etu esimerkiksi lähtö- ja saapumisaikojen koordinointitoimista lentoasemamaksujen muodossa saadun voiton takia, on katsottava sellaisenaan osapuoleksi, jota asia koskee, ilman että tällaisen edun olemassaoloa olisi tarpeellista näyttää toteen. Näin ollen on välttämätöntä, että koordinaattori on riippumaton tästä hallintoelimestä.

26 Käsiteltävässä asiassa asetuksessa nro 109/2008 säädetään vain yleisestä säännöstä, jonka mukaan koordinaattorin on oltava riippumaton. Komission mukaan tämän asetuksen nojalla on niin, että kun ANA on itse koordinaattori, sen on myös taattava riippumattomuus koordinaattorin toimien ja hallintoelimen toimien välillä. Komissio väittää tästä, ettei Portugalin tasavalta ole voinut tarkentaa yhtäältä, millä tavoin ANA on varmistanut DCNS:n, joka on erottamaton osa ANA:ta ja jakaa tämän henkilöstön ja tilat, toimintojen riippumattomuuden suhteessa itse ANA:han, eikä toisaalta sitä, kuinka tämä taataan.

27 Komissio toteaa lisäksi, että Código português das sociedades comerciaisissa (kaupallisista yhtiöistä annettu Portugalin laki) säädetään, että ANA:n kaltaisen osakeyhtiön hallintoneuvosto hallinnoi sen toimintaa, mikä tarkoittaa sitä, että tämä neuvosto tarkastaa ANA:n osastojen, kuten DCNS:n toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen, minkä vuoksi DCNS ei voi harjoittaa toimintaansa autonomisesti ja erillään mainitusta yhtiöstä.

28 Portugalin tasavallan mukaan DCNS täyttää asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan vaatimukset. Se väittää, ettei ANA:ta voida hallintoelimenä katsoa osapuoleksi, jota asia koskee ja josta DCNS:n pitäisi olla erotettu, ja koska asetuksessa N:o 95/93 ei määritellä, kuka on luokiteltava osapuoleksi, jota asia koskee, sitä on arvioitava tapauskohtaisesti, mitä komissio ei ole tehnyt.

29 Käsiteltävässä asiassa ANA:n luokitteleminen osapuoleksi, jota asia koskee, edellyttäisi sille lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta syntyvän suoran tai epäsuoran edun määrittelemistä ja konkreettista arviointia. ANA, lentoaseman hallintoelin, hyötyy kuitenkin vain epäsuorasti lähtö- ja saapumisaikojen koordinointitoimista pelkästään sen vuoksi, että se saa käyttäjien määrään perustuvia lentoasemamaksuja. Tämän vuoksi ei ole kovin todennäköistä, että ANA suosisi jotakuta yksittäistä lentoaseman käyttäjää, koska se ei hyötyisi siitä mitenkään. Asia olisi toinen, jos ANA omistaisi osuuden lentoliikenteen harjoittajan osakepääomasta, mutta näin ei ole.

30 Jos oletetaan, että ANA voitaisiin katsoa osapuoleksi, jota asia koskee, Portugalin tasavalta takaa asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn koordinaattorin riippumattomuuden. Tämän jäsenvaltion mukaan tässä säännöksessä ei säädetä, että koordinaattori on lentoaseman hallintoelimestä erillinen oikeudellinen yksikkö, vaan siinä vaaditaan pelkästään toiminnallista erottamista. ANA ja DCNS on erotettu toiminnallisesti toisistaan, koska DCNS:llä on todellinen tekninen, toiminnallinen, organisatorinen ja hallinnollinen autonomia lähtö- ja saapumisaikojen jakamiseen liittyvien toimintojen osalta, eikä ANA tämän vuoksi millään tavoin arvioi tai hyväksy sen päätöksiä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

31 Asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kyseisen jäsenvaltion on varmistettava ”koordinaattorin riippumattomuus – – erottamalla koordinaattori toiminnallisesti kaikista yksittäisistä osapuolista, joita asia koskee”.

32 Ensimmäisen väitteen yhteydessä on näin ollen tarkastettava, onko ANA lentoaseman hallintoelimenä katsottava säännöksessä tarkoitetuksi ”osapuoleksi, jota asia koskee”, ja jos näin on, onko Portugalin tasavalta säätänyt tarvittavista takuista, jotta varmistetaan koordinaattorin toiminnallinen erottaminen tästä osapuolesta, jota asia koskee.

33 Aluksi on todettava, ettei asetuksessa N:o 95/93 määritellä käsitettä koordinaattorin ”toiminnallinen erottaminen” tai käsitettä ”osapuoli, jota asia koskee” ja josta koordinaattori on erotettava. Näiden käsitteiden laajuuden määrittelemiseksi on näin ollen otettava huomioon paitsi asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan ensimmäisen virkkeen sanamuoto ja tässä säännöksessä tarkoitettu koordinaattorin riippumattomuus muihin osapuoliin, joita asia koskee, nähden, myös mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetyt vaatimukset. Tässä säännöksessä

nimittäin tarkennetaan, että ”koordinaattori toimii tämän asetuksen nojalla puolueettomasti, syrjimättömästi ja avoimesti”, joten nämä kolme seikkaa ovat luonteenomaisia koordinaattorin toiminnan riippumattomalle luonteelle.

34 Ensiksi asetuksen N:o 95/93 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta johtuu, että koordinaattorin puolueettomuuden on oltava ”kiistaton”. On selvää, että tällainen vaatimus on varmistettava suhteessa kaikkiin osapuoliin, joita asia koskee.

35 Toiseksi on todettava, että asetuksen N:o 95/93 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan tiedonsaannin avoimuus ”on oleellinen tekijä varmistettaessa ilma-alusten lähtö- ja saapumisaikojen puolueetonta jakamista”.

36 Jotta kolmanneksi koordinaattori voisi seurata tehokkaasti asetuksen N:o 95/93 päämääriä, lähtö- ja saapumisaikojen jakamismenettelyn objektiivisuus edellyttää, että koordinaattorille mainitun asetuksen mukaan kuuluvia tehtäviä suoritetaan ilman minkäänlaisia paineita.

37 Koordinaattorin riippumattomuuden toiminnallista näkökulmaa luonnehtii näin ollen muun muassa velvoite jakaa lähtö- ja saapumisaikoja jokaiselle tällaisten aikojen hakijalle objektiivisesti ja avoimesti.

38 Käsitteestä ”osapuoli, jota asia koskee” komissio väittää, että tälle käsitteelle on annettava laaja merkitys sillä tavoin, että se kattaa laajan henkilöpiirin, jonka joukkoon kuuluu lentoaseman hallintoelin.

39 Portugalin tasavalta väittää sitä vastoin, että luokittelua osapuoleksi, jota asia koskee, on arvioitava tapauskohtaisesti konkreettisen tarkastuksen perusteella, minkä vuoksi komission on osoitettava, että hallintoelin saa käsiteltävässä asiassa etua lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta.

40 Tämä viimeksi mainittu väite on hylättävä suoraan. Kun nimittäin otetaan huomioon asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan ensimmäisen virkkeen päämäärä taata koordinaattorin kiistaton puolueettomuus, on todettava, että tämän säännöksen tarkoituksena on sulkea pois kaikenlainen vaara siitä, että koordinaattori ei suorittaisi tehtäviään riippumattomasti.

41 Näin ollen on todettava, että ”osapuoli, jota asia koskee” tarkoittaa kaikkia yksiköitä, joiden etuun lähtö- ja saapumisaikojen jakaminen voi vaikuttaa. Kuten komissio väittää, näin on lentoaseman hallintoelinten osalta.

42 Yhtäältä nimittäin asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 1 kohdasta sekä tämän asetuksen 4 artiklan 8 kohdan ja 5 artiklan 1 kohdasta yhdessä luettuina ilmenee, että lentoasemien hallintoelimet sisältyvät lentoliikenteen harjoittajien tavoin niiden yksiköiden piiriin, joilla on oikeus tulla kuulluksi ennen koordinaattorin nimittämistä ja joilla on oikeus saada tietoja muun muassa haetuista, jaetuista ja vielä käytettävissä olevista lähtö- ja saapumisajoista. Tämä seikka vahvistaa sen, että asetus N:o 95/93 pohjautuu olettamaan, jonka mukaan lähtö- ja saapumisaikojen jakaminen, josta koordinaattori vastaa, voi vaikuttaa lentoaseman hallintoelimen etuihin.

43 Toisaalta – kuten komissio väittää – lentoaseman hallintoelimen etua voi koskea lähtö- ja saapumisaikojen myöntäminen tietylle lentoliikenteen harjoittajalle jopa silloin, kun hallintoelin ei omista suoraan tai epäsuorasti sen osakepääomaa, sillä tällainen etu voisi johtua esimerkiksi lentoliikenteen harjoittajan ja hallintoelimen välillä tehdyistä lentoaseman tilanvuokraussopimuksista tai viimeksi mainitun toiveesta, että kyseisestä lentoasemasta tulee tietyn lentoliikenteen harjoittajan keskuslentoasema.

44 ANA:ta on näin ollen jo sillä perusteella, että se on Portugalin lentoaseman hallintoelin, pidettävä asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee.

45 Kun otetaan tämä toteamus huomioon, on tarkasteltava, säädetäänkö asetuksessa nro 109/2008 oikeudellisesti riittävällä tavalla takuista, joilla voidaan varmistaa mainitussa säännöksessä tarkoitettu koordinaattorin toiminnallinen erottaminen.

46 On todettava, että asetuksen nro 109/2008 mukaan ANA:n tehtävänä on hoitaa sekä koordinaattorin että lentoaseman hallintoelimen tehtäviä, ja että tämän asetuksen 5 §:n 1 ja 2 momentin mukaan hallintoelin varmistaa sen, että koordinaattorin toiminta on riippumatonta lentoaseman hallintoelimen toiminnasta asianmukaisen erottamisen avulla, ja ANA myös takaa tämän riippumattomuuden ainakin toiminnallisella tasolla. Lisäksi mainitun asetuksen 8 §:ssä säädetään lähtö- ja saapumisaikojen jakamisen valvonta- ja seurantaelimestä ja sen 9 ja 10 §:ssä määritellään vakavat rikkomukset sekä se tapa, jolla elimen on käsiteltävä näitä rikkomuksia.

47 On todettava, etteivät kyseiset Portugalin lainsäädännössä säädetyt takuut ole epätarkan luonteensa vuoksi riittäviä varmistamaan tosiasiallisesti asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa vaadittua toiminnallista erottamista. Mainitussa lainsäädännössä nimittäin säädetään pelkästään ANA:n itsesäätelystä asettamatta sille tältä osin asianmukaista ja tarkkaa kehystä.

48 Vaikka oletetaan, että olisi Portugalin tasavallan väitteen mukaisesti totta, ettei ANA ole käytännössä koskaan aiheuttanut painetta ja ettei kansallinen siviili-ilmailulaitos Portugalin siviili-ilmailualan sääntelyelimenä ole koskaan vastaanottanut pienintäkään valitusta koordinaattorin toiminnasta, tällaiset tosiasialliset väitteet ovat tehottomia sen kysymyksen osalta, onko Portugalin tasavalta säätänyt tarpeellisista oikeudellisista säännöistä varmistaakseen koordinaattorin riippumattomuuden niistä osapuolista, joita asia koskee.

49 Koska asetuksessa nro 109/2008 ei näin ollen säädetä oikeudellisesti riittävän konkreettisista säännöistä, joilla varmistettaisiin ”koordinaattorin riippumattomuus erottamalla koordinaattori toiminnallisesti kaikista yksittäisistä osapuolista, joita asia koskee” asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla, komission ensimmäinen väite on katsottava perustelluksi.

Toinen väite, joka koskee koordinaattorin rahoitusjärjestelmää

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

50 Asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään, että koordinointitoiminnan rahoitusjärjestelmän on oltava sellainen, että se takaa koordinaattorin riippumattoman aseman. Tämä tarkoittaa komission mukaan sitä, että koordinaattorilla olisi oltava erillinen kirjanpito ja budjetti, ja erityisesti sitä, että koordinaattorin toiminnan rahoitus ei ole riippuvainen osapuolista, joita asia koskee, tai pelkästään yhdestä osapuolesta, jota asia koskee, käsiteltävässä asiassa lentoaseman hallintoelimestä. Käsiteltävässä asiassa koordinaattorin rahoitus riippuu pelkästään tästä elimestä ja viimeksi mainittu hyväksyy sen budjetin. Lisäksi on niin, että vaikka koordinaattori muodostaa erityisen kustannuspaikan, kaikki sen kulut kattaa hallintoelin, minkä vuoksi ei voida katsoa, että koordinaattorin rahoitusjärjestelmä olisi riippumaton tästä elimestä.

51 Portugalin tasavallan mukaan sellainen rahoitusjärjestelmä, joka takaa koordinaattorin riippumattoman aseman ja josta säädetään asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, on vain pelkkä indikaattori, jolla voidaan mitata koordinaattorin riippumattomuutta, eikä olennainen lainmukainen vaatimus. Siitä, että lähtö- ja saapumisaikojen jakamisesta suoritettavaa maksua ei ole otettu käyttöön, ei siis voida päätellä, että DCNS ei olisi riippumaton.

52 Portugalin tasavalta väittää, että käsiteltävässä asiassa DCNS:n ja ANA:n toimintojen kirjanpidot on täysin erotettu toisistaan, joten DCNS muodostaa erityisen kustannuspaikan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan toisen virkkeen mukaan ”koordinointitoiminnan rahoitusjärjestelmän on oltava sellainen, että se takaa koordinaattorin riippumattoman aseman”.

54 Käsiteltävässä asiassa ANA on osapuoli, jota asia koskee, kuten tämän tuomion 44 kohdasta ilmenee. On kuitenkin välttämätöntä, että DCNS:llä on oma kirjanpito ja budjetti sekä omat taloudelliset resurssit sen takaamiseksi, että se suorittaa koordinaattorin tehtäviään asetuksen N:o 95/93 mukaisesti ANA:n vaikuttamatta niihin.

55 Käsiteltävässä asiassa puuttuu kuitenkin erityisesti omiin varoihin perustuva rahoitusjärjestelmä. On nimittäin selvää, ettei Portugalin lainsäädännössä säädetä tällaisesta mekanismista ja että DCNS:n varat tulevat pelkästään ANA:lta.

56 Lisäksi Portugalin tasavalta ei kiistä sitä, että koordinaattorin vuosittaisen toimintabudjetin ja kirjanpidon hyväksyminen kuuluu ANA:n hallintoneuvoston yksinomaiseen toimivaltaan.

57 Yksin Portugalin tasavallan väite, jonka mukaan DCNS muodostaa erityisen kustannuspaikan, ei voi vaikuttaa toteamukseen siitä, että osapuoli, jota asia koskee, käsiteltävässä asiassa ANA, rahoittaa täysin koordinaattorin toiminnan. Koordinaattorin toimintojen rahoitusjärjestelmä ei näin ollen voi taata sen riippumattomuutta sillä tavoin, kuten asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan toisessa virkkeessä edellytetään.

58 Näin ollen on katsottava, että komission toinen väite on perusteltu.

Portugalin tasavallan liitännäisvaatimukset

59 Portugalin tasavalta vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan yhtäältä, että ”Portugalin tämänhetkinen koordinaattori noudattaa asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn toiminnallisen riippumattomuuden vaatimuksia”, ja toisaalta, että ”Portugalin tasavalta noudattaa sille asetuksen N:o 95/93 nojalla kuuluvia velvoitteita”.

60 Näistä vaatimuksista on todettava, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia muita kuin komission esittämiä vaatimuksia. Nämä vaatimukset on tästä syystä jätettävä tutkimatta.

61 Edellä esitetyillä perusteilla on todettava, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut asetuksen N:o 95/93 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole taannut lähtö- ja saapumisaikoja jakavan koordinaattorin riippumattomuutta erottamalla sen toiminnallisesti kaikista yksittäisistä osapuolista, joita asia koskee, eikä varmistanut, että koordinaattorin toiminnan rahoitusjärjestelmä takaa koordinaattorin riippumattomuuden.

Oikeudenkäyntikulut

62 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Portugalin tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on todettu, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Portugalin tasavalta ei ole noudattanut lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18.1.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93, sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 545/2009, 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole taannut lähtö- ja saapumisaikoja jakavan koordinaattorin riippumattomuutta erottamalla sen toiminnallisesti kaikista yksittäisistä osapuolista, joita asia koskee, eikä varmistanut, että koordinaattorin toiminnan rahoitusjärjestelmä takaa koordinaattorin riippumattomuuden.**

2) **Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset