Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

2. lipnja 2016.*

„Povreda obveze države članice – Zračni prijevoz – Uredba (EEZ) br. 95/93 – Dodjela slotova u zračnim lukama Europske unije – Članak 4. stavak 2. – Nezavisnost koordinatora – Pojam ‚zainteresirana strana' – Tijelo za upravljanje zračnom lukom – Funkcijsko razdvajanje – Sustav financiranja"

U predmetu C-205/14,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 24. travnja 2014.,

Europska komisija, koju zastupaju P. Guerra e Andrade i F. Wilman, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Portugalske Republike, koju zastupaju L. Inez Fernandes i V. Moura Ramos, u svojstvu agenata,

tuženik,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Šváby (izvjestitelj), A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. lipnja 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. rujna 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Komisija svojom tužbom od Suda traži da utvrdi da Portugalska Republika nije ispunila svoje obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 95/93 od 18. siječnja 1993. o zajedničkim pravilima za dodjelu slotova u zračnim lukama Zajednice (SL 1993., L 14, str. 1) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 18., str. 5.), kako je izmijenjena Uredbom

* Jezik postupka: portugalski

(EZ) br. 545/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. (SL 2009., L 167, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 23., str. 49.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 95/93) jer nije zajamčila funkcijsku i financijsku nezavisnost koordinatora za dodjelu slotova.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Uvodne izjave druga, peta, šesta, osma i deseta izjave Uredbe br. 95/93 glase kako slijedi:

„[...] dodjela slotova u preopterećenim zračnim lukama treba [se] zasnivati na neutralnim, transparentnim i nediskriminirajućim pravilima;

[...]

[...] država članica odgovorna za koordiniranu zračnu luku treba [se] pobrinuti za izbor koordinatora čija neutralnost treba biti neupitna;

[...] transparentnost informacija [je] bitan element kako bi se osigurala objektivnost postupka dodjele slotova;

[...]

[...] budući da je politika Zajednice olakšavanje natjecanja i poticanje ulaska na tržište;[...] ti ciljevi zahtijevaju snažnu potporu prijevoznicima koji namjeravaju započeti s djelatnošću na zračnim linijama unutar Zajednice;

[...]

[...] također [bi] trebale postojati odredbe kojima bi se omogućio pristup novih prijevoznika na tržište Zajednice”.

3 U članku 2. te uredbe utvrđene su među ostalim sljedeće definicije:

„Za potrebe ove Uredbe:

(a) ‚slot’ znači dopuštenje koje daje koordinator u skladu s ovom Uredbom za korištenje čitave infrastrukture zračne luke, koja je potrebna za odvijanje zračnog prometa u nekoj koordiniranoj zračnoj luci, na neki određeni datum i u neko određeno vrijeme, koje je u svrhu slijetanja ili uzlijetanja odredio koordinator slotova u skladu s ovom Uredbom;

[...]

(g) ‚koordinirana zračna luka’ znači svaka zračna luka u kojoj, da bi mogao sletjeti ili uzletjeti, zračni prijevoznik ili bilo koji operator zrakoplova mora imati slot koji mu je dodijelio koordinator slotova, osim državnih letova, nužnih slijetanja i humanitarnih letova;

[...]

j) ‚tijelo za upravljanje zračnom lukom' znači tijelo koje zajedno s ostalim aktivnostima ili na neki drugi način ima zadaću upravljanja infrastrukturom zračne luke u skladu s nacionalnim zakonom i pravilima te koordinacije i nadzora aktivnosti raznih operatora prisutnih u zračnoj luci ili unutar sustava dotične zračne luke;

[...]".

4 Članak 4. te Uredbe naslovljen „Regulator i koordinator" glasi kako slijedi:

„1. Države članice odgovorne za [...] koordinirane zračne luke osiguravaju imenovanje kvalificirane fizičke ili pravne osobe kao [...] koordinatora nakon što se o tome savjetuje sa zračnim prijevoznicima koji redovito koriste tu zračnu luku, njihovim predstavničkim organizacijama te tijelom za upravljanje zračnom lukom i koordinacijskim odborom, ako takav odbor postoji. Isti [...] koordinator može biti imenovan za više zračnih luka.

2. Države članice odgovorne za [...] koordinirane zračne luke osiguravaju:

[...]

(b) nezavisnost koordinatora na koordiniranoj zračnoj luci funkcijski razdvajajući koordinatora od svake pojedine zainteresirane strane. Sustav financiranja aktivnosti koordinatora mora biti takav da osigura njegov nezavisan status.

(c) da koordinator postupa u skladu s ovom Uredbom na neutralan, nediskriminacijski i transparentan način.

[...]

5. Isključivo je koordinator slotova osoba odgovorna za dodjelu slotova. On dodjeljuje slotove u skladu s odredbama ove Uredbe i omogućuje, u hitnim slučajevima, dodjelu slotova izvan radnog vremena.

6. [...] Koordinator slotova je dužan nadzirati jesu li operacije zračnih prijevoznika u skladu sa slotovima koji su im dodijeljeni. Te provjere sukladnosti obavljaju se u suradnji s tijelom za upravljanje zračnom lukom i s nadležnom kontrolom zračnog prometa, pri čemu treba voditi računa o vremenu i drugim relevantnim parametrima koji se odnose na dotičnu zračnu luku. [...]

[...]

8. Koordinator će, na zahtjev, u nekom razumnom roku besplatno dati na uvid zainteresiranim stranama, posebno članovima ili promatračima u koordinacijskom odboru, u pisanom obliku ili bilo kojem drugom lako dostupnom obliku sljedeće informacije:

(a) kronološki redoslijed dodjele slotova svim zračnim prijevoznicima u dotičnoj zračnoj luci;

(b) o zatraženim slotovima (prvi zahtjev) za sve zračne prijevoznike i to kronološkim redoslijedom;

(c) o svim dodijeljenim slotovima i preostalim zahtjevima za slotove, navedene kronološkim redoslijedom po prijevoznicima, za sve zračne prijevoznike;

(d) o svim preostalim raspoloživim slotovima;

(e) sve pojedinosti o kriterijima za raspodjelu."

5 Članak 5. stavak 1. Uredbe br. 95/93 glasi:

„Na koordiniranoj zračnoj luci, odgovorna država članica osigurava osnivanje koordinacijskog odbora. Isti koordinacijski odbor osniva se za jednu ili više koordiniranih zračnih luka. Članstvo u koordinacijskom odboru otvoreno je barem za zračne prijevoznike koji redovito koriste tu zračnu luku/luke i za njihove predstavničke organizacije, tijelo za upravljanje zračnom lukom, nadležnu kontrolu zračnog prometa i predstavnike generalnog zrakoplovstva koji redovito koriste tu zračnu luku.

[…]“

Portugalsko pravo

6 Decreto Lei n º 109/2008 (Zakonodavna uredba br. 109/2008) od 26. lipnja 2008. (*Diário da República*, 1. serija, br. 122., od 26. lipnja 2008., str. 3965.), u svojem članku 1. stavku 1. u skladu s odredbama Uredbe br. 95/93 određuje koordinirane zračne luke.

7 Aeroportos de Portugal SA (u daljnjem tekstu: ANA) određen je za nacionalnog koordinatora za dodjelu slotova u koordiniranim zračnim lukama člankom 1. stavcima 2. i 4. te zakonodavne uredbe. ANA, trgovačko društvo privatnog prava, također je tijelo za upravljanje portugalskim zračnim lukama.

8 U članku 5. te zakonodavne uredbe naslovljenom „Nezavisnost” propisano je:

„1. Pri izvršavanju svojih funkcija [...] nacionalnog koordinatora za dodjelu slotova, ANA [...] vodi računa o tome da se putem odgovarajućeg razdvajanja osigura da ta aktivnost bude nezavisna u odnosu na njezinu aktivnost upravljanja zračnom lukom.

2. Za potrebe odredbi iz prethodnog stavka, ANA [...] jamči tu nezavisnost, barem na funkcijskoj razini, i vodi zasebne poslovne knjige u vezi s koordiniranjem slotova strogo odvojene od poslovnih knjiga u vezi s drugim aktivnostima.”

9 Članak 8. Zakonodavne uredbe 109/2008, naslovljen „Kontrola i nadzor”, glasi kako slijedi:

„1. Instituto Nacional de Aviação Civil IP [Nacionalni institut za civilno zrakoplovstvo, Portugal] zadužen je za kontrolu i nadzor dodjele slotova kao i za nadzor nad time kako ih koriste zračni prijevoznici.

[...]

4. Nacionalni institut za civilno zrakoplovstvo također nadzire poštovanje uvjeta i zahtjeva nezavisnosti iz članka 5.; u tu svrhu može zadužiti nezavisnog revizora da utvrdi nepostojanje financijskih tokova između usluga koordiniranja slotova i drugih aktivnosti.”

10 Članak 9. Zakonodavne uredbe naslovljen „Povrede” propisuje:

„1. U svrhu primjene sustava u vezi s povredama u području civilnog zrakoplovstva, potvrđenog Zakonodavnom uredbom br. 10/2004 od 9. siječnja 2004., sljedeći slučajevi čine teške povrede:

(a) slučaj u kojem ANA [...] funkcijski ne razdvaja aktivnosti upravljanja zračnom lukom [...] od aktivnosti nacionalnog koordinatora za dodjelu slotova;

(b) slučaj u kojem ANA [...] ne razdvaja vođenje poslovnih knjiga za aktivnosti koordinacije slotova od vođenja poslovnih knjiga za druge aktivnosti;

[...]"

11 Članak 10. Zakonodavne uredbe 109/2008 u dijelu koji se odnosi na postupanuje u vezi s povredama propisuje:

„1. Nacionalni institut za civilno zrakoplovstvo ima obvezu uspostave i vođenja sankcijskih postupaka u vezi s povredama propisanima ovom zakonodavnom uredbom kao i obvezu izricanja odgovarajućih novčanih kazni i pratećih sankcija.

[...]"

12 Članak 11. te zakonodavne uredbe, naslovljen „Davanja", glasi kako slijedi:

„1. Pružanje usluga koordinacije i dodjele slotova podvrgava se, u zamjenu za njihovo korištenje, davanju na ime dodjele slotova, koje se ubire u istom trenutku kao i naknade za slijetanje i polijetanje, prema prometu, i koje je određeno odlukom ministarstva za civilno zrakoplovstvo.

[...]

3. Davanje iz stavka 1. je prihod ANA-e."

13 U dijelu koji se odnosi na ANA-u, na temelju Resolução do Conselho de Ministros br. 111-F/2012 (odluka Vijeća ministara br. 111-F/2012) (*Diário da República*, 1. serija, br. 251 od 28. prosinca 2012.), Portugalska Republika odlučila je prenijeti do 100 % udjela u kapitalu društva ANA, čiji je bila vlasnik, društvu VINCI-Concessions SAS. ANA je na temelju te odluke privatizirana 21. veljače 2013.

Predsudski postupak

14 Na temelju informacija u vezi s dodjelom slotova u zračnim lukama u Portugalu, Komisija je 30. travnja 2012. poslala Portugalskoj Republici pismo opomene u kojem je navela da jedan od odjela koji je u okviru strukture ANA-e, osnovan za obavljanje zadataka iz područja djelovanja koordinatora za dodjelu slotova (u daljnjem tekstu: DCNS) nije ispunjavao zahtjeve nezavisnosti iz članka 4. stavka 2. Uredbe br. 95/93.

15 Komisija je osobito istaknula da, s obzirom na to da je DCNS dio ANA-e, nije postojalo funkcijsko razdvajanje u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) te uredbe. Nadalje, financiranje DCNS-a nije primjereno za osiguravanje njegove nezavisnosti. Naime, takva nezavisnost može se osigurati samo vođenjem vlastitih poslovnih knjiga i proračuna DCNS-a. Međutim, prema mišljenju Komisije, DCNS je u cijelosti financirala ANA, a naknada za dodjelu slotova iz članka 11. Zakonodavne uredbe br. 109/2008 nikada nije uvedena.

16 Portugalska Republika odgovorila je dopisom od 19. srpnja 2012. U njemu je uputila na članak 5. Zakonodavne uredbe br. 109/2008 u skladu s kojim ANA brine o tome da njezina aktivnost upravljanja zračnom lukom bude nezavisna u odnosu na njezinu aktivnost koordinatora za dodjelu slotova.

17 Prema mišljenju Portugalske Republike, DCNS, iako je sastavni dio ANA-e, na nezavisan način obavlja aktivnost koordinatora jer koristi vlastite ljudske resurse i vodi zasebne poslovne knjige u odnosu na ANA-u. Zbog toga je nezavisnost koordinatora osigurana, kako na funkcijskom, tako i na financijskom nivou.

18 Komisija je, ocijenivši taj odgovor nezadovoljavajućim, Portugalskoj Republici uputila obrazloženo mišljenje 25. siječnja 2013., ponovivši prethodno upućen prigovor i pozvavši navedenu državu članicu na iznošenje njezinih očitovanja u roku od dva mjeseca od dana dostave tog mišljenja.

19 Portugalska Republika je na taj dopis odgovorila 27. ožujka 2013. na način da je potvrdila svoje prvotno mišljenje. Međutim, s obzirom na to da je priznala da je nakon privatizacije ANA-e postojala potreba za stvaranjem novog subjekta za koordinaciju slotova, navela je da se bavi osnivanjem tog novog subjekta. Nakon toga dostavila je kratko izvješće u vezi s osnivanjem tog subjekta.

20 Komisija je podnijela ovu tužbu jer je odgovore poslane na obrazloženo mišljenje ocijenila nezadovoljavajućima.

O tužbi

21 Komisija ističe da Portugalska Republika suprotno članku 4. stavku 2. Uredbe br. 95/93 nije osigurala funkcijsku i financijsku nezavisnost koordinatora za dodjelu slotova.

Prvi prigovor u vezi s funkcijskim razdvajanjem koordinatora od svih zainteresiranih stranaka

Argumentacija stranaka

22 Svojim prvim prigovorom Komisija predbacuje Portugalskoj Republici da nije osigurala nezavisnost koordinatora na način da bi ga funkcijski razdvojila od svih ostalih zainteresiranih strana primjenom članka 4. stavka 2. Uredbe br. 95/93.

23 Ističe da tu odredbu treba tumačiti široko s obzirom na cilj te uredbe. U tom kontekstu, cilj nezavisnosti koordinatora bio bi osigurati kako zabranu diskriminacije tako i nepristranost koordinatora, transparentnost informacija, nepostojanje nejednakosti pri raspodjeli koristi od liberalizacije i nenarušavanje tržišnog natjecanja, učinkovitost upravljanja slotovima kao i pristup tržištu Unije novim operatorima.

24 Pojam „nezavisnost” prema mišljenju Komisije znači da koordinator mora imati status koji mu omogućava slobodno i samostalno obavljanje njegovih aktivnosti, bez ikakvih uputa ili pritisaka. Naime, iz središnje uloge koordinatora u dodjeli slotova proizlazi da je čak i sami rizik da ne može djelovati u potpunosti slobodno dovoljan da spriječi nezavisno obavljanje njegovih aktivnosti.

25 Komisija precizira da, kada je riječ o funkcijskom razdvajanju, izraz „svaka zainteresirana strana”, u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe 95/93, koji treba široko tumačiti, uključuje ne samo zračne prijevoznike na koje izravno utječu odluke koordinatora, već također svaki subjekt koji može biti zainteresiran za to kako koordinator dodjeljuje vremenske slotove u koordiniranoj zračnoj luci. U tom pogledu ističe da tijelo za upravljanje predmetnom zračnom lukom, koje bi moglo imati takav interes, koji bi se na primjer temeljio na dobiti koja proizlazi iz aktivnosti koordinacije vremenskih slotova, u obliku aerodromskih davanja, treba, kao takvo, smatrati zainteresiranom stranom, a da pritom nije potrebno dokazati postojanje takvog interesa. Stoga je nužno da koordinator bude odvojen od tog tijela za upravljanje.

26 Međutim, u ovom slučaju, Zakonodavna uredba br. 109/2008 propisuje samo opće pravilo o nezavisnosti koordinatora. Prema mišljenju Komisije, na temelju te zakonodavne uredbe, s obzirom na to da je sama ANA koordinator ona također treba osigurati da aktivnosti koordinatora budu nezavisne od aktivnosti tijela za upravljanje. U tom pogledu Komisija navodi da Portugalska Republika nije mogla

precizno navesti, s jedne strane, na koji način je ANA osigurala nezavisnost aktivnosti DCNS-a – sastavnog dijela ANA-e s kojim dijeli i osoblje i prostorije – u odnosu na samu ANA-u, i, s druge strane, na koji način je to osigurano.

27 Komisija između ostalog napominje da Código português das sociedades comerciais (portugalski zakonik o trgovačkim društvima) propisuje da upravni odbor dioničkog društva, poput ANA-e, upravlja svojim aktivnostima, što znači da taj odbor ispituje izvješća i godišnju računovodstvenu dokumentaciju odjela u tom društvu, poput DCNS-a, što dovodi do toga da DCNS ne može samostalno i odvojeno od tog društva obavljati svoju aktivnost.

28 Prema mišljenju Portugalske Republike DCNS ispunjava uvjete iz članka 4. stavka 2. Uredbe br. 95/93. Smatra da se ANA-u, kao tijelo za upravljanje, ne može smatrati zainteresiranom stranom od koje DCNS treba biti odvojen i, s obzirom na to da Uredba br. 95/93 ne definira koga treba smatrati zainteresiranom stranom, tu ocjenu treba vršiti od slučaja do slučaja, što Komisija nije predvidjela.

29 U ovom predmetu, kvalifikacija ANA-e kao zainteresirane strane zahtijeva utvrđivanje i konkretnu procjenu njezina izravnog ili neizravnog interesa u postupku dodjele slotova. Međutim, ANA, tijelo za upravljanje zračnom lukom, samo neizravno ima koristi od aktivnosti koordinacije slotova i samo u vezi s ubiranjem aerodromskih davanja, koja ovise o broju korisnika. Zbog toga je malo vjerojatno da ANA pojedinačno favorizira jednog ili drugog korisnika zračne luke jer od toga nema nikakve koristi. Drugačije bi bilo da ANA ima udio u kapitalu nekog zračnog prijevoznika, o čemu ovdje nije riječ.

30 U slučaju da se ANA-u može smatrati zainteresiranom stranom, Portugalska Republika osigurala je nezavisnost koordinatora iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 95/93. Prema mišljenju te države članice, ta odredba ne propisuje da koordinator mora biti pravni subjekt različit od tijela za upravljanje zračnom lukom, već zahtijeva samo funkcijsko razdvajanje. Međutim, između ANA-e i DCNS-a stvarno postoji funkcijsko razdvajanje, jer DCNS uistinu ima tehničku, funkcionalnu, organizacijsku i upravljačku autonomiju u vezi s aktivnostima dodjele slotova i jer zbog toga njegove odluke nisu ni na koji način podvrgnute ocjeni ili potvrdi ANA-e.

Ocjena Suda

31 Prema članku 4. stavku 2. točki (b) prvoj rečenici Uredbe br. 95/93 predmetna država članica odgovara za „nezavisnost koordinatora […]funkcijski razdvajajući koordinatora od svake pojedine zainteresirane strane”.

32 Stoga u okviru prvog prigovora treba provjeriti treba li ANA-u kao tijelo za upravljanje zračnom lukom smatrati „zainteresiranom stranom” u smislu te odredbe i, u slučaju da je tako, treba provjeriti je li Portugalska Republika propisala nužna jamstva za osiguravanje funkcijskog razdvajanja koordinatora od te zainteresirane strane.

33 Prije svega treba napomenuti da Uredba br. 95/93 ne sadržava ni definiciju pojma „funkcijskog razdvajanja” koordinatora, ni definiciju „zainteresirane strane” od koje taj isti treba biti razdvojen. Da bi se utvrdio doseg tih pojmova treba stoga uzeti u obzir ne samo tekst članka 4. stavka 2. točke (b) prve rečenice Uredbe br. 95/93 i cilj nezavisnosti koordinatora u odnosu na sve zainteresirane strane u smislu te odredbe, već također uvjete iz članka 4. stavka 2. točke (c) te uredbe. Ta odredba naime precizira da je potrebno da „koordinator postupa u skladu s [tom] Uredbom na neutralan, nediskriminacijski i transparentan način”, pa su ta tri elementa stoga inherentna nezavisnom karakteru funkcije koordinatora.

34 Kada je riječ, na prvom mjestu, o neutralnosti koordinatora, iz pete uvodne izjave Uredbe br. 95/93 proizlazi da ta neutralnost treba biti „neupitna”. Nije sporno da treba osigurati da je takav uvjet ispunjen u odnosu na svaku zainteresiranu stranu.

35 Na drugome mjestu, treba napomenuti da je u skladu sa šestom uvodnom izjavom Uredbe br. 95/93 transparentnost informacija „bitan element kako bi se osigurala objektivnost postupka dodjele slotova”.

36 Na trećem mjestu, da bi se koordinatoru omogućilo učinkovito ispunjavanje ciljeva Uredbe br. 95/93, objektivnost postupka dodjele slotova zahtijeva da zadatke koji su mu tom uredbom povjereni može izvršavati bez ikakvih pritisaka.

37 Funkcijski pristup nezavisnosti koordinatora stoga osobito obilježava obveza objektivne i transparentne dodjele slotova svakom podnositelju zahtjeva za njihovu dodjelu.

38 Kada je riječ o pojmu „zainteresirana strana”, Komisija tvrdi da taj pojam treba široko tumačiti tako da obuhvaća veliki krug subjekata, među kojima i tijelo za upravljanje zračnom lukom.

39 Nasuprot tomu, Portugalska Republika smatra da se od slučaja do slučaja konkretnom provjerom treba ocijeniti radi li se o zainteresiranoj strani, tako da je na Komisiji da dokaže, u ovom slučaju, da tijelo za upravljanje ima interes u vezi s dodjelom slotova.

40 Međutim, taj posljednji argument treba odmah odbaciti. Naime s obzirom na svrhu članka 4. stavka 2. točke (b) prve rečenice Uredbe br. 95/93 koja se sastoji u osiguravanju neupitne neutralnosti koordinatora, treba utvrditi da je cilj te odredbe isključiti svaki rizik u vezi s mogućnosti da taj koordinator svoje aktivnosti ne obavlja nezavisno.

41 U tim uvjetima treba utvrditi da se pod „zainteresiranom stranom” podrazumijeva svaki subjekt na čije interese može utjecati dodjela slotova. U skladu s mišljenjem Komisije, to vrijedi za tijela za upravljanje zračnim lukama.

42 Naime, s jedne strane, iz članka 4. stavka 1. Uredbe br. 95/93 kao i iz članka 4. stavka 8. u vezi s člankom 5. stavkom 1. te uredbe proizlazi da se tijela za upravljanje zračnim lukama baš poput zračnih prijevoznika, svrstavaju u krug tijela koja imaju pravo da ih se konzultira prije imenovanja koordinatora i da ih se obavijesti o zatraženim i dodijeljenim slotovima, kao i o onima koji su još raspoloživi. Ta okolnost potvrđuje da se Uredba br. 95/93 temelji na premisi prema kojoj na interese tijela za upravljanje zračnim lukama može utjecati dodjela slotova za koju je odgovoran koordinator.

43 S druge strane, kako i ističe Komisija, tijelo za upravljanje zračnom lukom može imati interes za to da se slotovi dodijele određenom zračnom prijevozniku, čak i kada to tijelo nema izravno ili neizravno udio u kapitalu tog društva, s tim da takav interes može proizlaziti, na primjer, iz ugovora o zakupu prostora u zračnim lukama koje sklapa određeni zračni prijevoznik s tijelom za upravljanje zračnom lukom ili iz želje tog posljednjeg da zračna luka postane središnja zračna luka određenog zračnog prijevoznika.

44 Stoga, treba utvrditi da ANA-u, kao tijelo koje upravlja zračnom lukom Portugal, treba smatrati „zainteresiranom stranom” u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 95/93.

45 S obzirom na taj zaključak, treba ispitati jesu li Zakonodavnom uredbom br. 109/2008 u skladu s pravnim standardima utvrđena jamstva za osiguravanje funkcijskog razdvajanja koordinatora u smislu navedene odredbe.

46 Treba napomenuti da je prema Zakonodavnoj uredbi br. 109/2008 ANA, koja ima zadatak obavljanja aktivnosti kako koordinatora tako i tijela za upravljanje zračnom lukom, ta koja na temelju članka 5. stavaka 1. i 2. te zakonodavne uredbe osigurava da aktivnost koordinatora bude nezavisna od aktivnosti tijela za upravljanje zračnom lukom zahvaljujući primjerenom razdvajanju i da je također ANA ta koja jamči tu nezavisnost, barem na funkcijskoj razini. Osim toga, navedena zakonodavna uredba, u svojem članku 8., određuje tijelo za kontrolu i nadzor dodjele slotova i definira, u svojim člancima 9. i 10., teške povrede kao i način na koji to tijelo treba postupati u vezi s tim povredama.

47 Međutim, treba utvrditi da jamstva predviđena predmetnom portugalskom odredbom nisu, zbog njezina manjka jasnoće, dovoljna da bi učinkovito osigurala funkcijsko razdvajanje koje se traži člankom 4. stavkom 2. točkom (b) prvom rečenicom Uredbe br. 95/93. Naime, ta odredba oslanja se isključivo na samoograničavanje ANA-e, a da joj u tom pogledu ne propisuje odgovarajući i precizan okvir.

48 Pod pretpostavkom da je točno, kako i ističe Portugalska Republika, da ANA nikada u praksi nije izvršila nikakav pritisak i da Nacionalni institut za civilno zrakoplovstvo, u svojstvu regulatora sektora civilnog zrakoplovstva u Portugalu, nikada nije zaprimio ni najmanji prigovor u vezi s aktivnostima koordinatora, takvi činjenični navodi su bespredmetni kada je riječ o pitanju je li Portugalska Republika propisala pravna pravila nužna za osiguravanje nezavisnosti koordinatora u odnosu na svaku zainteresiranu stranu.

49 Stoga, budući da Zakonodavnom uredbom br. 109/2008 nisu propisana dovoljno konkretna pravna pravila da bi se osigurala „nezavisnost koordinatora funkcijski razdvajajući koordinatora od svake pojedine zainteresirane strane”, u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) prve rečenice Uredbe br. 95/93, prvi prigovor Komisije treba smatrati osnovanim.

Drugi prigovor, u vezi sa sustavom financiranja koordinatora

Argumentacija stranaka

50 Člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 95/93 zahtijeva se da sustav financiranja aktivnosti koordinatora bude primjeren za osiguravanje njegove nezavisnosti. To prema mišljenju Komisije podrazumijeva da koordinator vodi zasebne poslovne knjige, odvojene proračune i osobito da financiranje njegovih aktivnosti ne ovisi o zainteresiranim stranama ili o samo jednoj zainteresiranoj strani, u ovom slučaju tijelu za upravljanje zračnom lukom. Međutim, u ovom predmetu financiranje koordinatora zavisi isključivo o tom tijelu i ono odobrava njegov proračun. Nadalje, čak i ako se s koordinatorom postupa kao s posebnim centrom troškova, sve njegove troškove snosi tijelo za upravljanje, što ne omogućuje zaključak da postoji nezavisnost sustava financiranja koordinatora u odnosu na taj subjekt.

51 Prema mišljenju Portugalske Republike, sustav financiranja primjeren za osiguravanje nezavisnosti koordinatora, poput onoga iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 95/93 predstavlja samo indikator za ocjenu stupnja nezavisnosti koordinatora, a ne bitan pravni uvjet. Neuvođenje davanja za dodjelu slotova stoga ne omogućuje zaključak da DCNS nije u dovoljnoj mjeri nezavisan.

52 Portugalska Republika navodi da u ovom slučaju postoji stroga razdvojenost poslovnih knjiga za aktivnosti DCNS-a i aktivnosti ANA-e, na način da DCNS čini poseban centar troškova.

Ocjena Suda

53 Prema članku 4. stavku 2. točki (b) drugoj rečenici Uredbe br. 95/93 „sustav financiranja aktivnosti koordinatora mora biti takav da osigura njegov nezavisan status”.

54 U ovom predmetu ANA je zainteresirana strana, kako proizlazi iz točke 44. ove presude. Stoga je nužno da DCNS ima vlastite poslovne knjige, proračun i financijska sredstva da bi se zajamčilo da obavlja svoje aktivnosti koordinatora u skladu s Uredbom 95/93, bez ikakvog utjecaja ANA-e.

55 Međutim, u ovom slučaju osobito nedostaje mehanizam financiranja putem vlastitih sredstava. Naime, nesporno je da portugalsko zakonodavstvo ne propisuje takav mehanizam i da sredstva DCNS-a potječu isključivo od ANA-e.

56 Nadalje, Portugalska Republika ne osporava da je usvajanje proračuna za rad i godišnjih financijskih izvještaja koordinatora u isključivoj nadležnosti upravnog odbora ANA-e.

57 Kada je riječ o argumentu Portugalske republike prema kojem DCNS predstavlja poseban centar troškova, ta činjenica sama po sebi ne utječe na zaključak da koordinatora u cijelosti financira jedna zainteresirana strana, u ovom slučaju ANA. Stoga sustav financiranja aktivnosti koordinatora nije prikladan za ostvarivanje njegove nezavisnosti kakva se traži člankom 4. stavkom 2. točkom (b) drugom rečenicom Uredbe br. 95/93.

58 U tim okolnostima treba utvrditi da je drugi prigovor Komisije osnovan.

Akcesorni zahtjevi Portugalske Republike

59 Portugalska Republika akcesorno traži da Sud proglasi da, s jedne strane „u Portugalu, trenutni koordinator osigurava poštovanje zahtjeva u vezi s funkcijskom nezavisnosti iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 95/93” i da s druge strane „Portugalska Republika ispunjava obveze koje ima na temelju Uredbe br. 95/93”.

60 Kada je riječ o tim zahtjevima, treba utvrditi da u okviru tužbe zbog povrede obveze Sud nije ovlašten odlučivati ni o kojem drugom zahtjevu osim onoga koji je postavila Komisija. Te zahtjeve stroga treba odbaciti kao nedopuštene.

61 S obzirom na sva prethodno navedena razmatranja, treba utvrditi da Portugalska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 95/93 jer nije osigurala nezavisnost koordinatora za dodjelu slotova na način da bi ga funkcijski razdvojila od svake zainteresirane strane i zbog toga što nije osigurala da sustav financiranja aktivnosti koordinatora bude primjeren za osiguravanje njegove nezavisnosti.

Troškovi

62 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev u tom smislu i da je povreda utvrđena, Portugalskoj Republici valja naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Portugalska Republika povrijedila je obveze koja ima na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 95/93 od 18. siječnja 1993. o zajedničkim pravilima za dodjelu slotova u zračnim lukama Zajednice kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 545/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. jer nije osigurala nezavisnost koordinatora za dodjelu slotova na način da bi ga funkcijski razdvojila od svake zainteresirane strane i zbog toga što nije osigurala da sustav financiranja aktivnosti koordinatora bude primjeren za osiguravanje njegove nezavisnosti.**

2. **Portugalskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi