Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 2 czerwca 2016 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Transport lotniczy — Rozporządzenie (EWG) nr 95/93 — Przydzielanie czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Unii Europejskiej — Artykuł 4 ust. 2 — Niezależność koordynatora — Pojęcie „zainteresowanej strony” — Organ zarządzający portem lotniczym — Oddzielenie czynnościowe — System finansowania

W sprawie C-205/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 24 kwietnia 2014 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez P. Guerrę e Andradego oraz F. Wilmana, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Portugalskiej, reprezentowanej przez L. Ineza Fernandesa oraz V. Mourę Ramosa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Šváby (sprawozdawca), A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 czerwca 2015 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 września 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: portugalski.

Wyrok

1 W swej skardze do Trybunału Komisja Europejska wnosi o stwierdzenie, że nie zapewniając niezależności funkcjonalnej i finansowej koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. 1993, L 14, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 545/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 167, s. 24) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 95/93").

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Motywy drugi, piąty, szósty, ósmy i dziesiąty rozporządzenia nr 95/93 mają następujące brzmienie:

„przydzielanie czasu na start lub lądowanie na przeciążonych portach lotniczych powinno być oparte na neutralnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych regułach;

[…]

państwo członkowskie odpowiedzialne za koordynowany port lotniczy powinno zapewnić wyznaczenie koordynatora, którego neutralność powinna być niekwestionowana;

przejrzystość informacji jest istotnym elementem zapewnienia obiektywnej procedury przydzielania czasu na start lub lądowanie;

[…]

polityka wspólnotowa ma na celu ułatwianie konkurencji oraz zachęcanie do wejścia na rynek […]; cele te wymagają silnego wsparcia przewoźników, którzy zamierzają rozpocząć działalność na trasach wewnątrzwspólnotowych;

[…]

powinny również powstać przepisy umożliwiające nowym podmiotom wejście na rynek Wspólnoty".

3 Artykuł 2 omawianego rozporządzenia wprowadza między innymi następujące definicje:

„Definicje do celów niniejszego rozporządzenia:

a) »czas na start lub lądowanie« oznacza pozwolenie wydane przez koordynatora zgodnie z niniejszym rozporządzeniem w celu wykorzystania pełnego zakresu infrastruktury portu lotniczego niezbędnej do świadczenia usługi lotniczej w koordynowanym porcie lotniczym w konkretnym terminie do celów lądowania lub startu, według przydziału dokonanego przez koordynatora zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;

[…]

g) »koordynowany port lotniczy« oznacza każdy port lotniczy gdzie, w celu przeprowadzenia lądowania lub startu niezbędne jest dla przewoźnika lotniczego lub każdego innego operatora lotniczego posiadanie przydziału czasu na start lub lądowanie przez koordynatora, z wyjątkiem lotów krajowych [rządowych], lądowań awaryjnych i lotów humanitarnych;

[…]

j) »organ zarządzający portu lotniczego« oznacza organ, który, w powiązaniu z inną działalnością lub w inny sposób, na mocy prawa krajowego jest zobowiązany do administrowania lub zarządzania obiektami portu lotniczego oraz koordynowania i kontrolowania działalności różnych podmiotów gospodarczych działających w porcie lotniczym lub w ramach danego systemu portów lotniczych;

[…]”.

4 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Organizator rozkładów oraz koordynator”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwo członkowskie odpowiedzialne za […] port lotniczy koordynowany zapewnia wyznaczenie wykwalifikowanej osoby fizycznej lub prawnej jako […] koordynatora portu lotniczego, […] po zasięgnięciu opinii przewoźników lotniczych regularnie korzystających z portu lotniczego, ich reprezentatywnych organizacji oraz organu zarządzającego portu lotniczego oraz komitetu koordynacyjnego, w przypadku gdy taki komitet istnieje. Ten sam […] koordynator może zostać wyznaczony na więcej niż jednym porcie lotniczym.

2. Państwo członkowskie odpowiedzialne za […] port lotniczy koordynowany zapewnia:

[…]

b) niezależność koordynatora w koordynowanym porcie lotniczym poprzez czynnościowe oddzielenie koordynatora od każdej innej zainteresowanej strony. System finansowania działalności koordynatora powinien być taki, aby gwarantował niezależny status koordynatora;

c) że koordynator działa zgodnie z niniejszym rozporządzeniem w sposób neutralny, niedyskryminacyjny i przejrzysty.

[…]

5. Koordynator jest wyłączną osobą odpowiedzialną za przydział czasów na start lub lądowanie. Przydziela czasy na start lub lądowanie zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia i zapewnia, aby, w nagłym wypadku, czasy na start lub lądowanie mogły zostać również przydzielone poza godzinami pracy.

6. Koordynator monitoruje zgodność operacji przewoźników lotniczych z czasami na start lub lądowanie im przydzielonymi. Te kontrole zgodności są wykonywane we współpracy z organem zarządzającym portu lotniczego oraz z organami kontroli ruchu lotniczego i uwzględniają czas oraz inne stosowne parametry odnoszące się do danego portu lotniczego […].

[…]

8. Koordynator, na wniosek i w odpowiednim czasie, udostępnia nieodpłatnie do wglądu zainteresowanym stronom, w szczególności członkom lub obserwatorom komitetu koordynacyjnego, albo w formie pisemnej, albo w każdej innej łatwo dostępnej postaci, następujące informacje:

a) historyczne przydziały czasu na start lub lądowanie według linii lotniczych, chronologicznie, w odniesieniu do wszystkich przewoźników w porcie lotniczym;

b) wnioskowane przydziały czasu na start lub lądowanie (początkowe wnioski), według przewoźników lotniczych i chronologicznie w odniesieniu do wszystkich przewoźników lotniczych;

c) wszystkie przydziały czasu na start lub lądowanie i zaległe wnioski o przydział czasu na start lub lądowanie, wymienione pojedynczo, chronologicznie, według przewoźników lotniczych, w odniesieniu do wszystkich przewoźników lotniczych;

d) pozostały dostępny czas na start lub lądowanie;

e) wszystkie dane szczegółowe dotyczące kryteriów stosowanych w odniesieniu do przydziału".

5 Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia nr 95/93 stanowi:

„W koordynowanym porcie lotniczym odpowiedzialne państwo członkowskie zapewnia, że powołany zostaje komitet koordynacyjny. Ten sam komitet koordynacyjny może zostać wyznaczony na więcej niż jednym porcie lotniczym. Udział w tym komitecie jest otwarty przynajmniej dla przewoźników lotniczych regularnie korzystających z portu(-ów) lotniczego(-ych) oraz [dla] ich reprezentatywnych organizacji, organu zarządzającego danego portu lotniczego, właściwych organów kontroli ruchu lotniczego oraz przedstawicieli nieregularnego [ogólnego] lotnictwa cywilnego regularnie korzystających z portu lotniczego.

[…]".

Prawo portugalskie

6 Artykuł 1 ust. 1 Decreto-Lei n º 109/2008 (dekretu z mocą ustawy nr 109/2008) z dnia 26 czerwca 2008 r. (*Diário da República*, seria 1, nr 122 z dnia 26 czerwca 2008 r., s. 3965) wyznacza koordynowane porty lotnicze zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 95/93.

7 Artykuł 1 ust. 2 i 4 rzeczonego dekretu z mocą ustawy wyznacza ANA, Aeroportos de Portugal, S.A. (zwaną dalej „Aną") jako koordynatora krajowego w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie w koordynowanych portach lotniczych. Ana, spółka handlowa prawa prywatnego, jest również organem zarządzającym portugalskimi portami lotniczymi.

8 Artykuł 5 wspomnianego dekretu z mocą ustawy, zatytułowany „Niezależność", stanowi:

„1. W ramach wykonywania funkcji krajowego […] koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie [Ana] dba o to, aby działalność ta była niezależna od jej działalności związanej z zarządzaniem portem lotniczym dzięki odpowiedniemu rozdzieleniu.

2. Dla celów przepisów poprzedniego ustępu [Ana] zapewnia tę niezależność, przynajmniej na poziomie funkcjonalnym, oraz prowadzi księgowość związaną z działalnością dotyczącą koordynacji przydzielania czasu na start lub lądowanie, całkowicie odrębną od księgowości prowadzonej dla innej działalności".

9 Artykuł 8 dekretu z mocą ustawy nr 109/2008, zatytułowany „Kontrola i nadzór”, ma następujące brzmienie:

„1. Instituto Nacional de Aviação Civil IP [krajowy instytut lotnictwa cywilnego, Portugalia] sprawuje kontrolę i nadzór nad przydzielaniem czasów na start lub lądowanie oraz nadzór nad ich wykorzystaniem przez przewoźników lotniczych.

[…]

4. Krajowy instytut lotnictwa cywilnego czuwa też nad przestrzeganiem warunków i wymogów niezależności przewidzianych w art. 5; może on w tym celu powierzyć niezależnemu audytorowi sprawdzenie, czy nie doszło do przepływów finansowych między świadczeniem usług w zakresie koordynacji czasów na start lub lądowanie a innymi rodzajami działalności”.

10 Artykuł 9 tego dekretu z mocą ustawy, zatytułowany „Naruszenia”, stanowi:

„1. Dla celów stosowania systemu dotyczącego naruszeń przepisów lotnictwa cywilnego, zatwierdzonego dekretem z mocą ustawy nr 10/2004 z dnia 9 stycznia 2004 r., następujące przypadki stanowią bardzo poważne naruszenia:

a) brak oddzielenia czynnościowego przez [Anę] działalności podmiotu zarządzającego portem lotniczym […] od działalności krajowego koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie;

b) brak oddzielenia księgowego przez [Anę] działalności związanej z przydzielaniem czasu na start lub lądowanie od innych rodzajów działalności;

[…]”.

11 Artykuł 10 dekretu z mocą ustawy nr 109/2008, dotyczący postępowań w sprawie naruszeń, stanowi:

„1. Krajowy instytut lotnictwa cywilnego wszczyna i prowadzi postępowania dotyczące naruszeń wskazanych w niniejszym dekrecie z mocą ustawy oraz wymierza stosowne kary pieniężne i sankcje dodatkowe.

[…]”.

12 Artykuł 11 omawianego dekretu z mocą ustawy, zatytułowany „Opłaty”, brzmi następująco:

„1. Korzystanie z usług świadczonych w zakresie koordynowania i przydzielania czasu na start lub lądowanie podlega opłacie za przydzielenie czasu na start lub lądowanie, pobieranej jednocześnie i każdorazowo z opłatami za lądowanie i start, określonej na mocy zarządzenia ministra ds. lotnictwa cywilnego.

[…]

3. Opłata, o której mowa w ust. 1, stanowi dochód [Any]”.

13 Jeśli chodzi o Anę, zgodnie z Resolução do Conselho de Ministros n º 111-F/2012 (uchwałą rady ministrów) (*Diário da República*, seria 1, nr 251 z dnia 28 grudnia 2012 r.) Republika Portugalska postanowiła zbyć aż do 100% kapitału zakładowego Any, której była właścicielem, na rzecz VINCI-Concessions SAS. Na podstawie tej decyzji Ana została sprywatyzowana w dniu 21 lutego 2013 r.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

14 Opierając się na informacjach dotyczących przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych położonych w Portugalii, w dniu 30 kwietnia 2012 r. Komisja wystosowała do Republiki Portugalskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że wydział utworzony w ramach struktury Any, mający wykonywać zadania należące do kompetencji koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie (zwany dalej „DCNS"), nie spełniał wymogów niezależności przewidzianych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 95/93.

15 Komisja podniosła w szczególności, że skoro DCNS jest wydziałem Any, nie ma czynnościowego oddzielenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) rzeczonego rozporządzenia. Ponadto finansowanie DCNS nie jest odpowiednie do zapewnienia jego niezależności. Taką niezależność można bowiem zapewnić wyłącznie poprzez własną księgowość i własny budżet DCNS. Tymczasem zdaniem Komisji DCNS jest całkowicie finansowany przez Anę, zaś przewidziana w art. 11 dekretu z mocą ustawy nr 109/2008 opłata za przydzielanie czasu na start lub lądowanie nigdy nie została wprowadzona.

16 Republika Portugalska odpowiedziała pismem z dnia 19 lipca 2012 r. Omówiła w nim art. 5 dekretu z mocą ustawy nr 109/2008, zgodnie z którym Ana czuwa nad niezależnością swej działalności w charakterze organu zarządzającego portem lotniczym od działalności koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie.

17 Republika Portugalska uważa, że wprawdzie DCNS stanowi integralną część Any, lecz wykonuje on działalność koordynatora w niezależny sposób, ponieważ posiada własne zasoby ludzkie oraz prowadzi księgowość odrębną od księgowości Any. Z tego względu niezależność koordynatora jest zapewniona zarówno na poziomie funkcjonalnym, jak i na poziomie finansowym.

18 Uznawszy, że odpowiedź ta nie była zadowalająca, w dniu 25 stycznia 2013 r. Komisja skierowała do Republiki Portugalskiej uzasadnioną opinię, w której potwierdziła zastrzeżenie sformułowane wcześniej i wezwała to państwo członkowskie do przedstawienia swych uwag w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania tej uzasadnionej opinii.

19 Republika Portugalska odpowiedziała na uzasadnioną opinię w dniu 27 marca 2013 r., potwierdzając swe początkowe stanowisko. Uznawszy jednak, że po prywatyzacji Any konieczne stało się utworzenie nowego podmiotu zajmującego się koordynowaniem przydzielania czasu na start lub lądowanie, owo państwo członkowskie wskazało, że czuwało nad ustanowieniem tego nowego podmiotu. Przekazało ono później notatkę informacyjną na temat utworzenia rzeczonego podmiotu.

20 Uznawszy, że odpowiedzi udzielone na uzasadnioną opinię nie były zadowalające, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

21 Komisja podnosi, że wbrew przepisom art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 95/93 Republika Portugalska nie zapewnia niezależności funkcjonalnej i finansowej koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie.

W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego czynnościowego oddzielenia koordynatora od każdej innej zainteresowanej strony

Argumentacja stron

22 W ramach zastrzeżenia pierwszego Komisja zarzuca Republice Portugalskiej, że ta nie zapewniła niezależności koordynatora poprzez oddzielenie go czynnościowo od każdej innej zainteresowanej strony na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 95/93.

23 Komisja podnosi, że ów przepis należy interpretować szeroko, zważywszy na przedmiot rzeczonego rozporządzenia. W tym rozumieniu niezależność koordynatora dotyczy zarówno zakazu dyskryminacji, jak i bezstronności koordynatora, przejrzystości informacji, niewystępowania nierównego rozkładu korzyści wynikających z liberalizacji oraz braku zakłóceń konkurencji, skuteczności administrowania czasem na start lub lądowanie, jak również dostępu nowych podmiotów do rynku Unii Europejskiej.

24 Zdaniem Komisji termin „niezależność" oznacza, że koordynator powinien mieć taki status, który pozwoli mu na wykonywanie działalności w sposób całkowicie swobodny i niezależny, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji czy nacisków. Z centralnej roli pełnionej przez koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie wynika bowiem, że samo ryzyko, iż nie mógłby on działać w pełni swobodnie, wystarczy, by zakłócić niezależne sprawowanie jego funkcji.

25 Komisja wyjaśnia, że jeśli chodzi o wymóg oddzielenia czynnościowego, wyrażenie „każda inna zainteresowana strona" w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 95/93, które należy rozumieć szeroko, oznacza nie tylko przewoźników lotniczych, których dotyczą bezpośrednio decyzje koordynatora, lecz także każdą osobę, która może mieć interes w sposobie, w jaki koordynator przydziela czas na start lub lądowanie w koordynowanym porcie lotniczym. Komisja podkreśla w tym względzie, że organ zarządzający odnośnym portem lotniczym, mogący mieć taki interes opierający się na przykład na zysku, w postaci opłat lotniskowych, z działalności koordynacyjnej w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie, winien zostać uznany jako taki za zainteresowaną stronę, bez konieczności udowodnienia istnienia takiego interesu. Dlatego też koordynator winien być niezależny od tego organu zarządzającego.

26 Tymczasem w niniejszej sprawie dekret z mocą ustawy nr 109/2008 wprowadza jedynie ogólną zasadę dotyczącą niezależności koordynatora. Zdaniem Komisji, stosownie do tego dekretu z mocą ustawy, gdy sama Ana jest koordynatorem, powinna ona też gwarantować niezależność działalności koordynatora od działalności organu zarządzającego. Komisja twierdzi w tym względzie, że Republika Portugalska nie była w stanie wyjaśnić, po pierwsze, w jaki sposób Ana zapewniła niezależność względem siebie samej działań DCNS, będącego integralną częścią Any, z którą DCNS dzieli pracowników i pomieszczenia, a po drugie, jakie gwarancje istniały w tym zakresie.

27 Komisja podkreśla ponadto, że Código português das sociedades comerciais (portugalski kodeks spółek handlowych) stanowi, iż zarząd spółki akcyjnej, takiej jak Ana, prowadzi jej działalność, co oznacza, że sprawozdanie i roczny bilans księgowy wydziału takiego jak DCNS są badane przez ów zarząd, czego skutkiem jest to, że DCNS nie może wykonywać swej działalności w sposób autonomiczny i oderwany od działalności rzeczonej spółki.

28 Zdaniem Republiki Portugalskiej DCNS spełnia wymogi przewidziane w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 95/93. Twierdzi ona, że Ana, jako organ zarządzający, nie może być uznawana za zainteresowaną stronę, od której DCNS powinien być odrębny, i że skoro rozporządzenie nr 95/93 nie określa, kogo należy uznać za zainteresowaną stronę, trzeba dokonywać oceny w każdym konkretnym przypadku z osobna, czego Komisja nie wzięła pod uwagę.

29 Aby w niniejszej sprawie można było uznać Anę za zainteresowaną stronę, należałoby określić i ocenić w konkretny sposób jej bezpośredni lub pośredni interes w procesie przydzielania czasu na start lub lądowanie. Tymczasem Ana, będąca organem zarządzającym portem lotniczym, korzysta jedynie pośrednio z działalności polegającej na koordynacji w zakresie czasu na start lub lądowanie, i wyłącznie w odniesieniu do pobierania opłat lotniskowych, które są zależne od liczby użytkowników. Z tego względu jest mało prawdopodobne, by Ana faworyzowała indywidualnie tego lub innego użytkownika portu lotniczego, podczas gdy nie osiąga dzięki temu żadnej korzyści. Sytuacja wyglądałaby inaczej, gdyby Ana posiadała udział w kapitale przewoźnika lotniczego, co nie ma jednak miejsca w niniejszej sprawie.

30 Zakładając, że Ana może zostać uznana za zainteresowaną stronę, Republika Portugalska gwarantuje niezależność koordynatora, o której mowa w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 95/93. Zdaniem tego państwa członkowskiego ów przepis nie wymaga, by koordynator był podmiotem prawnym odrębnym od organu zarządzającego portem lotniczym, gdyż wymaga on jedynie czynnościowego oddzielenia. W tym przypadku faktycznie istnieje czynnościowe oddzielenie Any od DCNS, ponieważ DCNS posiada prawdziwą niezależność techniczną, funkcjonalną, organizacyjną i niezależność w zakresie zarządzania, co się tyczy działalności związanej z przydzielaniem czasu na start lub lądowanie, w związku z czym jego decyzje nie podlegają w żadnym razie jakiejkolwiek ocenie lub zatwierdzeniu przez Anę.

Ocena Trybunału

31 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) zdanie pierwsze rozporządzenia nr 95/93 dane państwo członkowskie powinno zapewnić „niezależność koordynatora […] poprzez czynnościowe oddzielenie koordynatora od każdej innej zainteresowanej strony”.

32 W konsekwencji w ramach zastrzeżenia pierwszego należy sprawdzić, czy Ana, jako organ zarządzający portem lotniczym, powinna zostać uznana za „zainteresowaną stronę” w rozumieniu tego przepisu, a w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej trzeba ustalić, czy Republika Portugalska przewidziała gwarancje niezbędne do zapewnienia czynnościowego oddzielenia koordynatora od tej zainteresowanej strony.

33 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że rozporządzenie nr 95/93 nie zawiera definicji pojęcia „czynnościowego oddzielenia” koordynatora ani definicji pojęcia „zainteresowanej strony”, od której ów koordynator powinien być oddzielony. Dlatego też aby określić zakres tych pojęć, należy uwzględnić nie tylko brzmienie art. 4 ust. 2 lit. b) zdanie pierwsze rozporządzenia nr 95/93 oraz cel niezależności koordynatora od każdej innej zainteresowanej strony w rozumieniu tego przepisu, ale również wymogi przewidziane w art. 4 ust. 2 lit. c) rzeczonego rozporządzenia. Przepis ten stanowi bowiem, że „koordynator [powinien] działa[ć] zgodnie z niniejszym rozporządzeniem w sposób neutralny, niedyskryminacyjny i przejrzysty”, a zatem te trzy elementy są nierozerwalnie związane z niezależnym charakterem funkcji koordynatora.

34 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o neutralność koordynatora, z motywu piątego rozporządzenia nr 95/93 wynika, że powinna być ona „niekwestionowana”. Bezsporne jest, że taki wymóg należy zapewnić w stosunku do każdej innej zainteresowanej strony.

35 W drugiej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z motywem szóstym rozporządzenia nr 95/93 przejrzystość informacji „jest istotnym elementem zapewnienia obiektywnej procedury przydzielania czasu na start lub lądowanie”.

36 W trzeciej kolejności, aby umożliwić koordynatorowi skuteczne osiągnięcie celów rozporządzenia nr 95/93, obiektywność procedury przydzielania czasu na start lub lądowanie wymaga tego, by zadania, które rzeczone rozporządzenie powierza koordynatorowi, były wykonywane z wyłączeniem jakichkolwiek nacisków.

37 Podejście czynnościowe do niezależności koordynatora charakteryzuje się więc w szczególności obowiązkiem obiektywnego i przejrzystego przydzielenia czasów na start lub lądowanie dla każdego podmiotu wnioskującego o przydzielenie takich czasów.

38 Jeśli chodzi o pojęcie „zainteresowanej strony", Komisja twierdzi, że pojęcie to należy rozumieć szeroko, tak aby obejmowało ono szeroki krąg osób, w tym organ zarządzający portem lotniczym.

39 Natomiast Republika Portugalska podnosi, że uznanie za zainteresowaną stronę powinno się odbywać w każdym konkretnym przypadku z osobna w oparciu o konkretną weryfikację, w związku z czym do Komisji należy wykazanie w niniejszej sprawie, iż podmiot zarządzający ma interes w przydzieleniu czasu na start lub lądowanie.

40 Jednakże ten ostatni argument należy od razu oddalić. W świetle bowiem celu art. 4 ust. 2 lit. b) zdanie pierwsze rozporządzenia nr 95/93, polegającego na zagwarantowaniu niekwestionowanej neutralności koordynatora, należy stwierdzić, że ów przepis zmierza do wykluczenia wszelkiego ryzyka, iż koordynator nie będzie wykonywał swych zadań w niezależny sposób.

41 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że „zainteresowaną stroną" jest każdy podmiot, na którego interesy mógłby wpłynąć fakt przydzielenia czasu na start lub lądowanie. Jak podnosi Komisja, ma to miejsce w przypadku organów zarządzających portami lotniczymi.

42 Po pierwsze, z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 95/93 i z art. 4 ust. 8 w związku z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia wynika bowiem, że organy zarządzające portami lotniczymi znajdują się, tak jak przewoźnicy lotniczy, w kręgu podmiotów, które mają prawo do przedstawienia opinii przed wyznaczeniem koordynatora oraz prawo do uzyskania informacji dotyczących w szczególności objętych wnioskami, przydzielonych i jeszcze dostępnych czasów na start lub lądowanie. Wspomniana okoliczność stanowi potwierdzenie tego, że rozporządzenie nr 95/93 opiera się na założeniu, zgodnie z którym na interesy organu zarządzającego portem lotniczym może mieć wpływ przydzielenie czasu na start lub lądowanie, za co odpowiedzialny jest koordynator.

43 Po drugie, jak podnosi Komisja, organ zarządzający portem lotniczym może mieć interes w tym, by czasy na start lub lądowanie zostały przydzielone określonemu przewoźnikowi lotniczemu, nawet w braku bezpośredniego lub pośredniego udziału w kapitale tego przewoźnika, przy czym taki interes może wynikać na przykład z umów najmu powierzchni w porcie lotniczym zawartych między określonym przewoźnikiem lotniczym a organem zarządzającym lub z woli tego ostatniego, by dany port lotniczy stał się głównym portem lotniczym danego przewoźnika lotniczego.

44 W konsekwencji należy stwierdzić, że Ana, jako organ zarządzający portem lotniczym w Portugalii, powinna zostać uznana za „zainteresowaną stronę" w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 95/93.

45 Mając na względzie powyższe ustalenie, należy zbadać, czy dekret z mocą ustawy nr 109/2008 ustanowił w stopniu wystarczającym pod względem prawnym gwarancje pozwalające zapewnić czynnościowe oddzielenie koordynatora w rozumieniu rzeczonego przepisu.

46 Należy zaznaczyć, że zgodnie z dekretem z mocą ustawy nr 109/2008 Ana, która pełni funkcję zarówno koordynatora, jak i organu zarządzającego portem lotniczym, czuwa na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 tego dekretu z mocą ustawy nad tym, by dzięki odpowiedniemu oddzieleniu działalność koordynatora była niezależna od jego działalności w charakterze organu zarządzającego portem lotniczym, i że to

również Ana gwarantuje tę niezależność przynajmniej na poziomie funkcjonalnym. Ponadto art. 8 wspomnianego dekretu z mocą ustawy ustanawia organ kontroli i nadzoru w zakresie przydzielania czasu na start i lądowanie, zaś art. 9 i 10 tego dekretu definiują poważne naruszenia, jak również sposób, w jaki ów organ winien traktować te naruszenia.

47 Należy jednak stwierdzić, że gwarancje przewidziane w omawianych uregulowaniach portugalskich nie są – ze względu na ich niejasny charakter – wystarczające, by zapewnić faktycznie czynnościowe oddzielenie wymagane w art. 4 ust. 2 lit. b) zdanie pierwsze rozporządzenia nr 95/93. Rzeczone uregulowania opierają się bowiem w istocie wyłącznie na samoograniczeniu Any i nie przewidują dla niej w tym względzie odpowiednich i dokładnych ram.

48 Zakładając, iż prawdą jest, jak twierdzi Republika Portugalska, że Ana nigdy nie wywierała w praktyce żadnych nacisków i że krajowy instytut lotnictwa cywilnego, jako podmiot regulujący sektor lotnictwa cywilnego w Portugalii, nigdy nie otrzymał żadnej skargi dotyczącej działań koordynatora, takie twierdzenia faktyczne są bez znaczenia, jeśli chodzi o kwestię, czy Republika Portugalska wprowadziła przepisy prawa niezbędne do zapewnienia niezależności koordynatora w stosunku do każdej innej zainteresowanej strony.

49 W konsekwencji, skoro dekret z mocą ustawy nr 109/2008 nie wprowadził wystarczająco konkretnych przepisów prawa, by zapewnić „niezależność koordynatora […] poprzez czynnościowe oddzielenie koordynatora od każdej innej zainteresowanej strony” w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) zdanie pierwsze rozporządzenia nr 95/93, należy uznać, że zastrzeżenie pierwsze Komisji jest zasadne.

W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego systemu finansowania koordynatora

Argumentacja stron

50 Artykuł 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 95/93 wymaga tego, by system finansowania działalności koordynatora był taki, aby gwarantował niezależny status koordynatora. Zdaniem Komisji oznacza to, że koordynator posiada odrębną księgowość i zarządza odrębnym budżetem, a w szczególności, że finansowanie jego działalności nie zależy od zainteresowanych stron lub wyłącznie od jednej zainteresowanej strony, w tym przypadku od organu zarządzającego portem lotniczym. Tymczasem w niniejszej sprawie finansowanie koordynatora zależy wyłącznie od tego organu, zaś jego budżet podlega zatwierdzeniu przez ów organ. Ponadto nawet jeśli koordynator stanowi szczególne centrum kosztów, wszystkie jego wydatki są ponoszone przez organ zarządzający, co nie pozwala uznać, że system finansowania koordynatora jest niezależny od tego organu.

51 Zdaniem Republiki Portugalskiej system finansowania gwarantujący niezależny status koordynatora, przewidziany w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 95/93, stanowi jedynie zwykłą wskazówkę pozwalającą zmierzyć stopień niezależności koordynatora, a nie istotny wymóg prawny. Fakt niewprowadzenia opłaty za przydzielanie czasu na start lub lądowanie nie świadczy zatem o braku niezależności DCNS.

52 Republika Portugalska twierdzi, że w niniejszej sprawie istnieje ścisłe oddzielenie działalności DCNS od działalności Any pod względem księgowym, tak że DCNS stanowi szczególne centrum kosztów.

Ocena Trybunału

53 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) zdanie drugie rozporządzenia nr 95/93 „system finansowania działalności koordynatora powinien być taki, aby gwarantował niezależny status koordynatora”.

54 W rozpatrywanym tu przypadku Ana jest zainteresowaną stroną, jak wynika z pkt 44 niniejszego wyroku. W związku z tym DCNS musi bezwzględnie posiadać własną księgowość, własny budżet i własne zasoby finansowe, by zagwarantować wykonywanie swych zadań koordynatora zgodnie z rozporządzeniem, z wyłączeniem wszelkiego wpływu ze strony Any.

55 Tymczasem w niniejszej sprawie brakuje w szczególności mechanizmu finansowania przy użyciu zasobów własnych. Bezsporne jest bowiem, że przepisy portugalskie nie przewidują takiego mechanizmu i że zasoby DCNS pochodzą wyłącznie od Any.

56 Ponadto Republika Portugalska nie kwestionuje tego, że przyjęcie budżetu operacyjnego oraz rocznego bilansu księgowego koordynatora należy do wyłącznej właściwości zarządu Any.

57 Jeśli chodzi o argument Republiki Portugalskiej, zgodnie z którym DCNS stanowi szczególne centrum kosztów, sam ten fakt nie ma wpływu na wniosek, że koordynator jest w całości finansowany przez zainteresowaną stronę, w niniejszym przypadku przez Anę. Dlatego też system finansowania działalności koordynatora nie pozwala na zagwarantowanie jego niezależnego statusu, czego wymaga art. 4 ust. 2 lit. b) zdanie drugie rozporządzenia nr 95/93.

58 W tych okolicznościach zastrzeżenie drugie Komisji należy uznać za zasadne.

W przedmiocie żądań pomocniczych Republiki Portugalskiej

59 Pomocniczo Republika Portugalska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, po pierwsze, że „w Portugali aktualny koordynator zapewnia poszanowanie wymogów dotyczących niezależności funkcjonalnej, przewidzianej w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 95/93", a po drugie, że „Republika Portugalska spełnia obowiązki ciążące na niej na podstawie rozporządzenia nr 95/93".

60 Jeśli chodzi o te żądania, należy stwierdzić, że w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał nie jest właściwy do rozpatrzenia żądania innego niż to, które wniosła Komisja. W związku z tym żądania te należy odrzucić jako niedopuszczalne.

61 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że nie zapewniając niezależności koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie poprzez czynnościowe oddzielenie go od każdej innej zainteresowanej strony i nie zapewniając systemu finansowania działalności koordynatora, który gwarantowałby jego niezależny status, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 95/93.

W przedmiocie kosztów

62 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania, a uchybienie zostało stwierdzone, Republikę Portugalską należy obciążyć kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie zapewniając niezależności koordynatora w zakresie przydzielania czasu na start lub lądowanie poprzez czynnościowe oddzielenie go od każdej innej zainteresowanej strony i nie zapewniając systemu finansowania działalności koordynatora, który gwarantowałby jego niezależny status, Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie**

wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 545/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r.

2) Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy