PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. szeptember 17.[1]

C-205/14. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Portugál Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés — Légifuvarozás — 95/93/EGK rendelet — Résidők kiosztása a Közösség repülőterein — 4. cikk, (2) bekezdés, b) pont — A koordinátor függetlensége — Az »érdekelt fél« fogalma — Repülőteret irányító testület — Funkcionális elkülönítés — Finanszírozási rendszer”

1. A jelen ügyben az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikk második bekezdése alapján keresetet nyújtott be a Bírósághoz annak megállapítása érdekében, hogy a Portugál Köztársaság – mivel nem biztosította a résidők koordinátorának funkcionális és pénzügyi függetlenségét – nem teljesítette a Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól szóló, 1993. január 18-i 95/93/EGK tanácsi rendelet[2] (a továbbiakban: 95/93 rendelet) 4. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2. Amikor egy tagállam területén található valamely repülőtér túlzsúfolt, azaz amikor kapacitása olyan mértékben elégtelen, hogy nem kerülhetőek el a jelentős késések, a 95/93 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése előírja e tagállam számára, hogy azt „koordinált” repülőtérnek jelölje ki. A 95/93 rendelet 2. cikkének g) pontja értelmében koordinált repülőtér az a repülőtér, ahol a légifuvarozók csak akkor tudnak leszállni vagy felszállni, ha részükre résidőt osztottak ki, a résidőt e rendelet 2. cikkének a) pontja úgy határozza meg, hogy az a le- és felszálláshoz szükséges repülőtéri infrastruktúrának egy adott napon és időpontban történő használatára adott engedély.

3. A koordinált repülőtérért felelős tagállam kijelöl egy természetes vagy jogi személyt, amely a „koordinátor” feladatait látja el. A 95/93 rendelet 4. cikkének (5) és (6) bekezdése értelmében a koordinátor osztja ki a résidőket a légifuvarozók számára, és a repülőtér irányító szervével együttműködve ellenőrzi, hogy a légifuvarozók tényleges üzemelése összhangban áll-e a részükre kiosztott résidőkkel. A 95/93 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a tagállamnak biztosítania kell a koordinátor függetlenségét.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL L 14., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 2. kötet, 3. o.

4. A jelen ügyben a Bizottság azt rója fel a Portugál Köztársaságnak, hogy nem biztosította a koordinátor függetlenségét. Bár a Bíróság már foglalkozott az uniós jog tagállamokban való átültetéséért felelős egyéb olyan nemzeti hatóságok függetlenségével, mint a vasúti infrastruktúra kezeléséért felelős hatóság[3] vagy a személyes adatok kezelésének ellenőrzéséért felelős hatóság,[4] azonban soha nem kérdezték egy repülőtér koordinátorának függetlenségéről. A Bíróságnak a jelen ügyben tehát azt kell meghatároznia, hogy egy repülőtéri koordinátor milyen feltételek mellett tekinthető függetlennek.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

5. A 95/93 rendelet második preambulumbekezdése előírja, hogy „a túlzsúfolt repülőtereken a résidők kiosztását semleges, átlátható és a hátrányos megkülönböztetésektől mentes szabályokra kellene alapozni”.

6. A 95/93 rendelet ötödik preambulumbekezdése pontosítja, hogy „a koordinált repülőtérért felelős tagállamnak szavatolnia kell egy olyan koordinátor személyének kinevezését, akinek semlegessége nem kérdőjelezhető meg”.

7. A 95/93 rendelet eredeti változata 4. cikkének (2) bekezdése előírta, hogy „a tagállam ügyel arra, hogy a koordinátor az e rendeletben meghatározott feladatait független módon végezze”.

8. A 95/93 rendeletet a Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól szóló 95/93/EGK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2004. április 21-i 793/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[5] módosította. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban a 739/2004 rendelet által módosított 95/93 rendeletet módosított 95/93 rendeletnek nevezem.

9. A módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírja, hogy a menetrend-egyeztetett vagy koordinált repülőtérért felelős tagállam biztosítja, hogy „a koordinált repülőtéren a koordinátor független legyen, oly módon, hogy a koordinátort funkcionálisan elkülöníti valamennyi érdekelt féltől. A koordinátorok tevékenységét finanszírozó rendszernek biztosítania kell a koordinátorok független jogállását”. A 739/2004 rendelet hatodik preambulumbekezdése így indokolja ezt a módosítást:

„[…] a koordinált repülőtereken a koordinátor központi szerepet tölt be a koordinációs eljárásban. Ezért a koordinátoroknak teljesen függetlennek kell lenniük, és hatáskörüket részletesen meg kell határozni.”

3 — Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-555/10, EU:C:2013:115; Bizottság kontra Németország ítélet, C-556/10, EU:C:2013:116; Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-625/10, EU:C:2013:243; Bizottság kontra Szlovénia ítélet, C-627/10, EU:C:2013:511; Bizottság kontra Luxemburg ítélet, C-412/11, EU:C:2013:462; Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-369/11, EU:C:2013:636.

4 — Bizottság kontra Németország ítélet, C-518/07, EU:C:2010:125; Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-614/10, EU:C:2012:631; Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-288/12, EU:C:2014:237.

5 — HL L 138., 50. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 8. kötet, 171. o.

10. A Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól szóló, módosított 95/93/EGK rendelet alkalmazásáról az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának szóló, 2008. április 30-i bizottsági közlemény[6] (a továbbiakban: 2008. évi közlemény) pontosítja a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának tartalmát. A 2008. évi közlemény 1. pontjának negyedik és ötödik bekezdése értelmében:

„A Bizottság meglátása szerint a funkcionális elkülönítés többek között azt is jelenti, hogy a koordinátor a repülőtér irányító testületétől, illetve az adott repülőtéren működő szolgáltatóktól és légifuvarozóktól függetlenül járhat el, tőlük utasításokat nem kap, és jelentéstételi kötelezettsége sincs feléjük.

A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a koordinátor tevékenységének finanszírozását olyan rendszer felállításával kell megoldani, hogy a koordinátor anyagilag független legyen a tevékenysége által közvetlenül érintett vagy abban érdekelt valamennyi féltől. Kívánatos lenne tehát, hogy a koordinátor külön elszámolást [helyesen: elkülönített könyvelést] vezessen és külön [helyesen: elkülönített] költségvetésből gazdálkodjon, és tevékenysége ne a repülőteret irányító testülettől, valamelyik szolgáltatótól vagy légifuvarozótól függjön.”

B – *A portugál jog*

11. A 2008. június 26-i 109/2008. sz. rendelettörvény[7] 3. cikkének (1) bekezdése koordinált repülőtérnek jelöli ki a lisszaboni, a portói és a madeirai (Portugália) repülőteret. Ugyanezen rendelettörvény 3. cikkének (2) bekezdése koordinált repülőtérnek jelöli ki a farói repülőteret (Portugália), azonban csak a március utolsó vasárnapjától október utolsó szombatjáig tartó időszak tekintetében.

12. Az említett rendelettörvény 1. cikkének (2) bekezdése nemzeti koordinátornak az Aeroportos de Portugal S.A.-t (a továbbiakban: ANA) jelöli ki.

13. Ugyanezen rendelettörvény 5. cikke a koordinátor függetlenségéről szól. E rendelkezés szerint:

„(1) Nemzeti egyeztetői és koordinátori feladatainak a résidők kiosztása érdekében történő ellátása során az ANA […] biztosítja, hogy ez a tevékenység a megfelelő elkülönítésnek köszönhetően független legyen a repülőtér irányításával kapcsolatos tevékenységétől.

(2) Az előző bekezdés rendelkezéseinek vonatkozásában az ANA […] biztosítja ezt a függetlenséget, legalábbis funkcionális szinten, és elkülönített könyvelést vezet a résidők koordinálásával összefüggő tevékenységek tekintetében, amely szigorúan el van különítve az egyéb tevékenységgel kapcsolatos elszámolástól.”

14. A 109/2008. sz. rendelettörvény 11. cikke a résidők kiosztásával kapcsolatos, az ANA számára fizetendő díj bevezetését írja elő. E cikk értelmében:

„(1) A koordinációs jellegű, valamint a résidők kiosztásával kapcsolatos szolgáltatások nyújtása után, azok igénybevételének ellenértékeként résidő-kiosztási díjat kell fizetni, amelynek beszedésére repülőgéputanként, a leszállási és felszállási díjak beszedésével egy időben kerül sor, annak mértékét a polgári légiközlekedésért felelős miniszter rendeletben állapítja meg.

[…]

6 — COM(2008) 227 végleges.

7 — *Diário da República*, 1. sorozat, 2008. június 26-i 122. szám, 3965. o.

(3) Az (1) bekezdésben foglalt díj az ANA […] bevételét képezi.”

II – **A pert megelőző eljárás**

15. Az ANA-t közvállalkozásként hozták létre 1979-ben. Ezt követően az 1998. december 18-i 404/98. sz. rendelettörvénnyel részvénytársasággá alakították, és részére a polgári légi közlekedéssel kapcsolatos repülőtéri támogatási közszolgáltatásokat a lisszaboni, a portói és a madeirai repülőtéren 40 évre koncesszióba adták. A minisztertanács 2012. december 28-i határozatával [8] az ANA-t privatizálták: az állam az ANA teljes tőkéjét átruházta a Vinci-Concessions SAS-ra.

16. Az ANA – azt követően, hogy a 109/2008. sz. rendelettörvénnyel a lisszaboni, a portói, a madeirai és a farói repülőterek koordinátorának kijelölték – a saját szervezetén belül létrehozott egy, az e repülőterek koordinációjáért felelős részleget, a Divisão de Coordenação Nacional de Slotst (országos résidő-koordinációs osztály; a továbbiakban: DCNS).

17. A Bizottság a DCNS-nek – amely a koordinátori feladatokat látja el e négy repülőtéren – az ANA-tól való függetlenségét vizsgálta, amelynek a DCNS az egyik részlege, és amely a repülőtér irányító szerve ugyanezen négy repülőtér tekintetében. A Bizottság tehát e tárgyban 2010. július 19-én, 2010. október 4-én és 2011. április 14-én információkat kért a Portugál Köztársaságtól. A Portugál Köztársaság ezekre a kérdésekre 2010. augusztus 28-án, 2010. október 28-án és 2011. április 28-án válaszolt.

18. 2012. április 30-án a Bizottság felszólító levelet küldött a Portugál Köztársaságnak, amelyben ez utóbbinak azt rótta fel, hogy megsértette a módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A Bizottság szerint a DCNS és az ANA között nem áll fenn az e cikk b) pontja szerinti funkcionális elkülönítés, mivel az előbbi az utóbbi egyik részlege. Ezenkívül a DCNS finanszírozása nem volt alkalmas függetlenségének biztosítására. Az ilyen függetlenséget ugyanis csak a DCNS saját könyvelésével és költségvetésével lehet biztosítani. Márpedig a DCNS-t teljes egészében az ANA finanszírozta, mivel a 109/2008. sz. rendelettörvény 11. cikkében előírt résidő-kiosztási díjat soha nem vezették be.

19. 2012. július 19-i levelében a Portugál Köztársaság előadta az említett felszólító levéllel kapcsolatos észrevételeit.

20. 2013. január 25-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a Portugál Köztársaság részére a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének megsértése miatt. Mivel a DCNS személyzete az ANA-tól érkezett, és mivel a DCNS láthatóan nem rendelkezett saját helyiségekkel, a Bizottság szerint nincs funkcionális elkülönítés a DCNS és az ANA között. A DCNS pénzügyi függetlenségét illetően a Bizottság megismételte, hogy résidő-kiosztási díj hiányában az ANA eddig a DCNS valamennyi kiadását finanszírozta.

21. 2013. március 27-i levelében a Portugál Köztársaság előadta az indokolással ellátott véleménnyel kapcsolatos észrevételeit.

22. A Bizottság, mivel nem találta meggyőzőnek a Portugál Köztársaság érveit, benyújtotta a jelen keresetet.

8 — A Minisztertanács 111-F/2012. sz. határozata, *Diário da República*, 1. sorozat, 2012. december 28-i 251. szám.

III – **A Bizottság keresete**

23. A Bizottság azt kifogásolja, hogy a Portugál Köztársaság nem teljesítette a módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésből eredő kötelezettségeit, mivel nem biztosította a koordinátor funkcionális és pénzügyi függetlenségét.

24. A Bizottság arra hivatkozik, hogy a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját tágan kell értelmezni, e rendelet ötödik preambulumbekezdésének – amely szerint a koordinátor „semlegessége" „nem kérdőjelezhető meg" –, valamint az említett rendelet második preambulumbekezdésében meghatározott céljának – azaz a résidők „semleges, átlátható és megkülönböztetéstől mentes szabályok" alapján történő kiosztása – fényében. A Bizottság e 4. cikknek a 793/2004 rendelet általi módosítására hivatkozik, amely a 793/2004 rendelet hatodik preambulumbekezdése szerint a koordinátor „teljes[…] független[égére]" helyezi a hangsúlyt, és ebből következően felváltja azt az egyszerű követelményt, hogy „a koordinátor [az ezen cikk jelenlegi szövegéből eredő] feladatait független módon végezze".

25. A valamennyi érdekelt félnek a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt funkcionális elkülönítését illetően a Bizottság arra hivatkozik, hogy az „érdekelt fél" fogalmát tágan kell értelmezni, és az magában foglalja a légifuvarozókat, a szolgáltatókat, a tagállami hatóságokat, valamint a szóban forgó repülőterek irányító szervét is. Különösen azt emeli ki, hogy a repülőtér irányító szervének kereskedelmi érdeke fűződhet ahhoz, hogy egy adott légifuvarozó csomópontjává váljon, és így elengedhetetlen, hogy a koordinátor független legyen ettől a szervtől. Márpedig a jelen ügyben a DCNS ugyanazzal a személyzettel és helyiségekkel rendelkezik, mint az ANA. A Bizottság szerint tehát nincs funkcionális elkülönítés a DCNS és az ANA között. Ezenkívül a felszólító levélre adott válaszában a Portugál Köztársaság – kijelentve, hogy az ANA privatizációját követően a résidők kiosztásáért felelős új szervet hoz létre, illetve hogy ennek a szervnek a létrehozása lehetővé fogja tenni a koordinátor teljes függetlenségének biztosítását – maga is elismerte, hogy jelenleg a koordinátor funkcionálisan nem független.

26. A koordinátort finanszírozó rendszert illetően, ahogyan azt a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírja, az csak akkor független, ha a koordinátor elkülönített könyvelést vezet, elkülönített költségvetésből gazdálkodik, és azt nem egy vagy több érdekelt fél finanszírozza. Márpedig a jelen ügyben a DCNS-t teljes egészében az ANA finanszírozza, amely a költségvetését is jóváhagyja. A DCNS tehát a Bizottság szerint anyagilag nem független az ANA-tól.

27. A Bizottság kéri, hogy a Bíróság

– állapítsa meg, hogy a Portugál Köztársaság – mivel nem biztosította a koordinátor függetlenségét – nem teljesítette a módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

– a Portugál Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

IV – **A Bíróság előtti eljárás**

28. Ellenkérelmében a Portugál Köztársaság arra hivatkozik, hogy a DCNS megfelel a módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményeknek.

29. A Portugál Köztársaság azt állítja, hogy az ANA nem tekinthető olyan érdekelt félnek, amelytől a DCNS-t el kellene különíteni. Ugyanis, mivel a módosított 95/93 rendelet nem határozza meg az érdekelt feleket, csak egy esetről esetre történő vizsgálat tenné lehetővé az „érdekelt" félnek történő minősítést. Márpedig a Bizottság – azzal, hogy az ANA-t pusztán azért minősítette érdekelt félnek, mert az a repülőterek irányító szerve – nem végezte el ezt a vizsgálatot. Az ANA érdeke tehát az,

hogy a lehető legtöbb repülőtéri díjat szedje be: az áll tehát érdekében, hogy a lehető legtöbb légifuvarozó részére osszanak ki résidőt, nem pedig az, hogy a DCNS egy meghatározott légifuvarozót részesítsen előnyben. Más lenne a helyzet, ha az ANA részesedéssel bírna valamely légifuvarozó tőkéjében, ami a jelen ügyben nem állapítható meg.

30. A Portugál Köztársaság, még azt feltételezve is, hogy az ANA érdekelt félnek minősül, tiszteletben tartotta a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját. Ez a rendelkezés ugyanis nem írja elő, hogy a koordinátornak jogilag el kell különülnie a repülőtér irányító szervétől: csak funkcionális elkülönítést ír elő. Márpedig igenis van funkcionális elkülönítés a DCNS és az ANA között, mivel a DCNS egymaga irányítja a résidők koordinációját, anélkül, hogy utasításokat kapna az ANA-tól, illetve döntéseit az ANA igazgatótanácsának jóvá kellene hagynia, elkülönített könyvelést vezet, és saját személyzettel rendelkezik.

31. Ami a koordinátor függetlenségének biztosítására alkalmas, a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt finanszírozási rendszert illeti, nem olyan feltételről van szó, amelynek a tiszteletben nem tartása automatikusan e rendelkezés megsértését eredményezi. Ezt csak az egyik, ráadásul másodlagos, annak megállapítása érdekében figyelembe vett tényezőnek kell tekinteni, hogy a koordinátor független-e. A résidő-kiosztási díj bevezetésének hiánya tehát nem teszi lehetővé a DCNS függetlensége hiányának megállapítását.

32. A Portugál Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság

– állapítsa meg, hogy a koordinátor megfelel a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt funkcionális függetlenség követelményének,

– a Portugál Köztársaság teljesíti az alkalmazandó uniós jogból eredő kötelezettségeit,

– utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant,

– kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

33. Válaszában a Bizottság azt állítja, hogy az ANA-t azért kell a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti érdekelt félnek tekinteni, mert a repülőterek irányító szerve, anélkül, hogy szükség lenne annak bizonyítására, hogy az adott esetben érdeke fűződik ahhoz, hogy a résidőket inkább egy adott légifuvarozónak osszák ki egy másik légifuvarozóval szemben. A repülőtér irányító szervének ugyanis a Bizottság szerint érdeke fűződhet ahhoz, hogy szerződéses partnereinek, például a repülőtéri helyiségek bérlőinek vagy bizonyos légifuvarozóknak osszanak ki résidőket. Ebben a tekintetben arra hivatkozik, hogy különös, hogy a DCNS továbbra is folytatja a koordinátori tevékenységet az ANA privatizációját követően, miközben ezt a tevékenységet nem ítélték oda az ANA-nak a közszolgáltatások odaítélésére irányuló eljárás keretében, illetve az ANA ezt a tevékenységet tehát ingyenesen végzi.

34. A Bizottság szerint nincs funkcionális elkülönítés a DCNS és az ANA között. Mivel a DCNS az ANA egyik részlege, éves jelentéseit és beszámolóit az ANA igazgatótanácsa megvizsgálja a gazdasági társaságokról szóló portugál törvénykönyv 405. és 406. cikkének megfelelően. Csak egy, a DCNS és az ANA közötti „kínai fal” képes biztosítani a DCNS függetlenségét.

35. A DCNS által vezetett elkülönített könyvelés nem bizonyítja a függetlenségének biztosítására alkalmas finanszírozás meglétét. Egy gazdasági társaság valamennyi részlege vezethet ugyanis ilyen elszámolást, amelyek ezt követően beépülnek e társaság elszámolásába. A jelen ügyben a Bizottság szerint az ANA fizeti a DCNS költségeit, és hajtja be annak követeléseit, illetve az ANA-nak a pénzügyi év szerinti nyereségei vagy veszteségei magunkban foglalják a DCNS pénzügyi év szerinti egyenlegét is.

36. Végül a Bizottság kiemeli, hogy a Portugál Köztársaság arra irányuló kérelmei, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a DCNS megfelel a funkcionális függetlenség követelményének, illetve hogy a Portugál Köztársaság teljesíti az uniós jogból eredő kötelezettségeit, elfogadhatatlan viszontkeresetek, mivel, többek között, az Európai Unió működéséről szóló szerződés sem ír elő olyan keresetet, amelynek révén a Bíróság megállapíthatja az uniós joggal való összeegyeztethetőséget.

37. Viszonválaszában a Portugál Köztársaság kiemeli, hogy a 2008. évi közlemény, amely többek között előírja, hogy a koordinátort ne teljes egészében a repülőtér irányító szerve finanszírozza, kiegészíti a módosított 95/93 rendelet szövegét. Márpedig a Bizottság közleményei nem kötelezőek a tagállamokra nézve. Ami az „érdekelt fél" fogalmát illeti, a Portugál Köztársaság megismétli, hogy a jelen ügy eseti vizsgálatának hiányában a Bizottság annak bizonyítására szorítkozott, hogy az ANA repülőterek irányító szerveként érdekelt fél lehet, és nem azt bizonyította, hogy ténylegesen az. A Portugál Köztársaság kiemeli, hogy a résidők kiosztása technikai jellegű tevékenység, amely nincs az ANA igazgatótanácsának alárendelve. Fenntartja két kereseti kérelmét, amelyek tekintetében a Bizottság elfogadhatatlansággal kapcsolatos kifogást terjesztett elő.

V – **Értékelés**

38. A kereset érdemi vizsgálata előtt a Portugál Köztársaság első két kereseti kérelmét vizsgálom meg, amelyek tekintetében a Bizottság elfogadhatatlansággal kapcsolatos kifogást terjesztett elő.

A – *A Portugál Köztársaság első két kereseti kérelmének elfogadhatóságáról*

39. A Portugál Köztársaság nemcsak a kereset elutasítását, illetve azt kéri, hogy a Bizottságot kötelezzék a költségek viselésére, hanem azt is, hogy a Bíróság állapítsa meg egyfelől azt, hogy „Portugáliában a jelenlegi koordinátor biztosítja a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt funkcionális függetlenségre vonatkozó követelménynek való megfelelést", másfelől pedig hogy „a Portugál Köztársaság teljesíti az alkalmazandó uniós jogból eredő kötelezettségeit". Viszonválaszában a Portugál Köztársaság kifejti, hogy ezzel az első kereseti kérelemmel azt kívánta kérni, hogy a Bíróság állapítsa meg azt, hogy a Portugál Köztársaság teljesíti a módosított 95/93 rendeletből eredő kötelezettségeit.

40. A Bizottság arra hivatkozik, hogy ezek a viszontkereseti kérelmek elfogadhatatlanok.

41. Ebben a tekintetben emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 259. cikk lehetővé teszi, hogy egy tagállam annak megállapítása érdekében forduljon Bírósághoz, hogy egy másik tagállam nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségeit: azt azonban nem teszi lehetővé, hogy egy tagállam olyan keresetet nyújtson be a Bíróság elé, amelyben azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy *maga a tagállam* teljesítette a kötelezettségeit.

42. Ezenkívül megjegyzem, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés egyik rendelkezése sem biztosít hatáskört a Bíróság számára arra, hogy elismerő nyilatkozattal foglaljon állást. Amennyiben a Bíróságnak el kellene utasítania a jelen keresetet, elismerné, hogy a Portugál Köztársaság teljesítette a módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, azonban a Portugál Köztársaság erre irányuló kérelmet nem terjeszthet elő.

43. Mindemellett nem releváns az, hogy a Portugál Köztársaság által előterjesztett kérelem a koordinátor, illetve a Portugál Köztársaság eljárásának a módosított 95/93 rendelettel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos. A kötelezettségszegést ugyanis a tagállamnak róják fel még akkor is, ha azt valamely szerve – a nemzeti jogalkotó, a nemzeti bíróság vagy a jelen esetben a szabályozási

feladatokat (azaz a résidők kiosztását) ellátó koordinátor – követte el.[9]

44. Következésképpen a Portugál Köztársaság első és második kereseti kérelmét elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

B – *Az ügy érdeméről*

45. A módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírja, hogy a koordinátort „funkcionálisan el [kell] különít[eni] valamennyi érdekelt féltől". Következésképpen annak megállapítása érdekében, hogy a Portugál Köztársaság nem teljesítette a módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, a Bizottság feladata bizonyítani egyrészt azt, hogy az ANA érdekelt fél, másrészt pedig azt, hogy a DCNS nincs funkcionálisan elkülönítve el az ANA-tól. Ezt a két pontot egymást követően fogom megvizsgálni. A funkcionális elkülönítés elemzése során megvizsgálom, hogy az említett 4. cikk (2) bekezdése b) pontjának második mondatában előírt azon követelményt, hogy a „koordinátorok tevékenységét finanszírozó rendszernek biztosítania kell a koordinátorok független jogállását", olyan teljesen különálló feltételnek kell-e tekinteni, amely különbözik a funkcionális elkülönítésre vonatkozó feltételtől, vagy a független finanszírozás csak a funkcionális elkülönítésre utaló jelnek minősül-e.

1. Az „érdekelt fél" fogalmáról

46. Véleményem szerint nehezen vitatható, hogy egy repülőtér irányító szerve érdekelt félnek minősíthető.

47. A módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja ugyanis előírja, hogy a koordinátort funkcionálisan el kell különíteni „valamennyi" érdekelt féltől. Véleményem szerint érdekelt félnek minősülhetnek nemcsak azok a felek, amelyeknek közvetlen érdeke fűződik a résidők kiosztásához, azaz a légifuvarozók, amelyek a résidők kedvezményezettjei, hanem azok a felek is, amelyeknek a koordinált repülőtér irányító szerveként közvetett érdeke fűződik ahhoz.

48. A módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (8) bekezdése alátámasztja ezt az álláspontot. Előírja ugyanis, hogy a koordinátornak „az érintett felek, különösen a koordinációs bizottság tagjai" rendelkezésére kell bocsátania a megkért, a kiosztott és a még rendelkezésre álló résidőkkel kapcsolatos tájékoztatásokat. Márpedig az irányító szerv a koordinációs bizottság tagja.[10] Azt tehát érdekelt félnek kell tekinteni.

49. Ezenkívül megjegyzem, hogy a Portugál Köztársaság nem vitatja, hogy az irányító szervet érdekelt félnek *lehet* minősíteni.

50. A nehézséget ebben az esetben a Bizottságra háruló bizonyítási teher meghatározása jelenti. Ez utóbbi arra hivatkozik, hogy az érdekelt félnek történő minősítés kizárólag a repülőtér irányító szervének ezen minőségéből ered, míg a Portugál Köztársaság azt állítja, hogy az érdekelt félnek történő minősítés nem következik az irányító szerv e minőségéből, és az irányító szervnek a résidők kiosztásához fűződő érdekét esetről esetre kell meghatározni.

9 — Bizottság kontra Belgium ítélet, 77/69, EU:C:1970:34, 15. pont.

10 — Lásd a módosított 95/93 rendelet 5. cikkének (1) bekezdését.

51. Annak megállapítása érdekében, hogy az irányító szervet érdekelt félnek kell-e tekinteni, illetve hogy a Bizottság feladata-e annak bizonyítása, hogy az irányító szervnek a jelen ügyben érdeke fűződik a résidők kiosztásához, először azt fogom megvizsgálni, hogy egy irányító szervnek milyen gazdasági érdeke fűződhet a résidők kiosztásához, másodszor pedig azt, hogy ebből milyen következtetések vonhatóak le az ilyen érdek bizonyítása tekintetében.

a) Az irányító szervnek a résidők kiosztásához fűződő érdekéről

52. Először, számomra úgy tűnik, hogy az irányító szervnek érdeke fűződhet ahhoz, hogy egy meghatározott légifuvarozót előnyben részesítsenek a résidők kiosztása során, amennyiben e fuvarozó tőkéjében részesedéssel rendelkezik.

53. Másodszor, az irányító szervnek érdeke fűződhet ahhoz, hogy azok a légifuvarozók, amelyek a legmagasabb repülőtéri díjakat fizetik a részére, előnyben részesüljenek a résidők kiosztása során. Azok a repülőtéri díjak, amelyekre a Portugál Köztársaság tárgyuk pontos meghatározása nélkül utal, a repülőtéri díjakról szóló, 2009 március 11-i 2009/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben [11] foglalt meghatározás szerint azok a díjak, amelyeket légi fuvarozók fizetnek az irányító szervezet számára azon szolgáltatásokért, amelyeket csak ez utóbbi tud nyújtani, nevezetesen a repülőtéri létesítmények rendelkezésre bocsátása, valamint a többek között a repülőgépek leszállásához és felszállásához kapcsolódó szolgáltatások nyújtása. [12] Márpedig a 2009/12 irányelv, bár megtiltja az irányító szervezet számára a megkülönböztető jellegű díjak alkalmazását, feljogosítja arra, hogy bizonyos szolgáltatások minőségét és használati körét módosítsa, és a díjak mértéke között különbséget tegyen ezen szolgáltatások minősége és használati köre alapján. [13] Az irányító szervezetnek tehát érdeke fűződhet ahhoz, hogy előnyben részesüljön a résidők kiosztása során az a légifuvarozó, amelynek a legjobb szolgáltatást nyújtja, például egy egész terminált bocsát a rendelkezésére, [14] és így tőle a legmagasabb repülőtéri díjat szedi be.

54. Ebben a tekintetben a Portugál Köztársaság azon érve, amely szerint az irányító szerv érdeke az, hogy a lehető legnagyobb számú légifuvarozó számára osszanak ki résidőket, mert így több repülőtéri díjat szedhet be, számomra nem meggyőző. Ez az érv nem veszi figyelembe a szolgáltatások – és így a díjak – közötti, előző pontban leírt különbségtételt.

55. Harmadszor, lehetséges, hogy az irányító szerv nemcsak a repülőtéri infrastruktúrát irányítja, hanem egyéb tevékenységeket is folytat, például jelen van a földi kiszolgálási szolgáltatások downstream piacán. A földi kiszolgálási szolgáltatások, amelyek különböznek a jelen indítvány 53. pontjában említett, repülőtéri díjakkal honorált szolgáltatásoktól, [15] a közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásról szóló, 1996. október 15-i 96/67/EK tanácsi irányelvben [16] foglalt meghatározás szerint többek között az utasok jegyének és útlevelének ellenőrzéséből, a berakodásból, a poggyászok szállításából, a repülőgép tisztításából, valamint az üzemanyagtöltésből állnak. [17] A földi kiszolgálási szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyeket a légifuvarozók számára az irányító szerv vagy független szolgáltatók nyújthatnak. A légifuvarozó maga is nyújthat ilyen szolgáltatásokat. Következésképpen, ha az irányító szervezet jelen van a földi kiszolgálási szolgáltatások piacán, légifuvarozó ügyfelei, illetve

11 — HL L 70., 11. o.; helyesbítés: HL 2013. L 130., 60. o.

12 — Lásd a 2009/12 irányelv 2. cikkének 4. pontját.

13 — Lásd a 2009/12 irányelv 10. cikkének (1) bekezdését.

14 — A 2009/12 irányelv 10. cikke azon szolgáltatások között, említi a terminálok vagy terminálrészek rendelkezésre bocsátását, amelyek minőségét és használati körét az irányító szervezet módosíthatja.

15 — Lásd a 2009/12 irányelv 1. cikkének (4) bekezdését.

16 — HL L 272., 36. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 2. kötet, 496. o.

17 — Lásd a 96/67 irányelv mellékletét.

versenytársai vannak.[18] Érdeke fűződhet tehát ahhoz, hogy az a légifuvarozó, amely egyik fontos ügyfele, előnyben részesüljön a résidők kiosztása során, vagy épp ellenkezőleg ahhoz, hogy az a légifuvarozó, amellyel versenyhelyzetben van a földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtása tekintetében, hátrányba kerüljön a résidők kiosztása során.[19]

56. Negyedszer, az irányító szerv, amennyiben közvállalkozás vagy állami tulajdonban lévő vállalkozás, abba a kísértésbe eshet, hogy a nemzeti légifuvarozót előnyben részesítse a résidők kiosztása során.[20] Ebben az esetben az irányító szerv nem a saját érdekét, hanem egy harmadik személy, nevezetesen a nemzeti fuvarozó érdekét követi, ami ugyanúgy hatást gyakorolhat a koordinátorra.[21]

57. A fentiekben láttuk, hogy az irányító szervnek érdeke fűződhet a résidők kiosztásához. Úgy kell e szervezetet tekinteni, hogy irányító szervként részéről felmerülhet ilyen érdek, vagy a Bizottságnak kell kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében ennek az érdeknek a fennállását bizonyítania?

b) Az irányító szerv érdekének bizonyításáról

58. Az előző pontban feltett kérdésre véleményem szerint azt a választ kell adni, hogy az irányító szervet mint olyat érdekelt félnek kell minősíteni anélkül, hogy szükség lenne annak vizsgálatára, hogy a jelen ügyben fűződik-e érdeke a résidők kiosztásához.

59. Számomra úgy tűnik ugyanis, hogy kényes kérdés lehet annak bizonyítása, hogy az irányító szervnek érdeke fűződik a résidők kiosztásához. Annak meghatározása érdekében, hogy az irányító szervnek a jelen ügyben fűződik-e érdeke a résidők kiosztásához, a Bizottságnak bizonyítania kellene, hogy ez a szerv ténylegesen részesedéssel rendelkezik valamely légifuvarozó tőkéjében, illetve azt, hogy jelen van a földi kiszolgálási szolgáltatások piacán. Márpedig, amennyiben az irányító szerv valamely légifuvarozó teljes tőkéjével rendelkezik, egyértelműnek tűnik, hogy azt érdekelt félnek kell tekinteni.

18 — Ebben a tekintetben lásd: Papy, R., *L'aviation commerciale et le droit antitrust*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2013, 646. bekezdés: „a földi kiszolgálásnak [a 96/67 irányelv általi] liberalizációja óta a földi kiszolgálásban érintett irányító repülőterek száma nem változott jelentősen (az 1996-ban meglévő 15 tagállamban). A repülőtér irányítói földi kiszolgálási szolgáltatásokat nyújtó leányvállalatainak piaci részesedései csökkentek, azonban továbbra is nagymértékűek. Ez a helyzet potenciális érdekkonfliktusokat idéz elő, amelyek nem mindegyikét szabályozza az irányelv, és ami tehát kiegészítő jelleggel szükségessé teszi a versenyjog beavatkozását. A versenykorlátozások egyaránt érintik magát a piacra jutást (a szolgáltatók hozzáférésének indokolatlan megtagadása), a szolgáltatásnyújtás feltételeinek minőségét a piacon (a szolgáltatásnyújtás helyszíneinek és területeinek diszkriminatív odaítélése), valamint a piacra jutás költségeit (hátrányosan megkülönböztető díjak)".
Lásd továbbá a Bizottság 2007. január 24-i jelentését az 1996. október 15-i 96/67/EK tanácsi irányelv alkalmazásáról, COM(2006) 821 végleges, amelynek 16. pontja értelmében: „A repülőtér-üzemeltetők számos tagállamban ([…] Portugáliában) a földi kiszolgálási piac tevékeny szereplői, ebből következően közvetlen versenytársai a földi kiszolgálóknak és a harmadik félnek szolgáltatást biztosító légi fuvarozóknak. […] [A] repülőtér-irányító szervezetek a piac szolgáltatást nyújtó, aktív szereplői számos olyan nagyobb repülőtéren, ahol elegendő szolgáltató érdeklődik a szolgáltatások biztosítása iránt, vagy ahol a repülőtér-használók szintén nyújtanak szolgáltatásokat harmadik fél számára. Több ilyen repülőtéren az irányító szervezetek helyzete szilárd, ami megnehezíti a versenytárs vagy a piacra újonnan belépő szereplő piaci részesedéshez jutását (vagy részesedésének bővítését)".

19 — Ebben a tekintetben lásd a francia Versenytanács 1998. június 2-i 98-D-34. sz. határozatát az Orly repülőtér földi kiszolgálási szolgáltatásainak piacán és az Aéroports de Paris által az Orly repülőtéren a légitársaságok számára rendelkezésre bocsátott, ez utóbbiak tevékenységeinek ellátáshoz szükséges helyiségek és területek piacán fennálló versenyhelyzetről (amelyet Papy, R. idéz, i. m.). Ebben a határozatban a Versenytanács megállapította, hogy az Aéroports de Paris, Orly repülőtér irányító szerve – mivel elutasította, hogy a TAT légifuvarozó új vonalakat nyisson az Ouest d'Orly terminálról, és azok megnyitását a Sud d'Orly terminálról engedélyezte – visszaélt az Orly repülőtér repülőtéri infrastruktúráinak piacán meglévő erőfölényével (monopólium). A Versenytanács többek között arra a körülményre hivatkozott, hogy míg a TAT az Ouest d'Orly terminálon saját kiszolgálást valósított meg, nem ez volt a helyzet a Sud d'Orly terminál esetében, ahol a TAT-nak tehát igénybe kellett vennie az irányító szerv által nyújtott földi kiszolgálási szolgáltatásokat: „mivel […] a TAT társaságot, amely a repülőtéri forgalmi épület használata során biztosította a földi kiszolgálási szolgáltatásokat a különlegesen kiképzett járatai és a személyzete részére, az [Aéroports de Paris] az [Aéroports de Paris] csapatainak kizárólagos használatára kötelezte az Orly Sud repülőtéri forgalmi épületébe történő áttételét követően[…]; mivel ezáltal a TAT társaságot arra kötelezte, hogy ne vegye igénybe a saját személyzetét, hanem az Orly Sud [Aéroports de Paris] repülőtéri forgalmi épületében az általa kínált földi kiszolgálási szolgáltatásokat vegye igénybe, hátrányosan megkülönböztette a TAT társaságot".

20 — Hasonlóképpen az irányító szerv abba a kísértésbe eshet, hogy a nemzeti fuvarozókat a leszállási díjak tekintetében hátrányosan megkülönböztető előnyben részesítse (lásd: Portugália kontra Bizottság ítélet, C-163/99, EU:C:2001:189, 56. pont: „úgy tűnik, hogy a kedvezményrendszer bizonyos légitársaságok számára, a jelen esetben *de facto* a nemzeti légitársaságok számára kedvezőbb").

21 — Ebben a tekintetben lásd a Bizottságnak az EK-Szerződés 90. cikkének (3) bekezdése alapján hozott, 1995. június 28-i 95/364/EK határozatát (HL L 216., 8. o.), amelynek 17. pontja értelmében: „a jelen ügyben […] a [Régie des Voies Aériennes, Bruxelles-Zaventem repülőtér irányító szerve] nem próbálja ügyfélkörét megtartani vagy új ügyfélkört szerezni […], hanem az állam, közvetítője útján, egy bizonyos vállalkozást, a jelen esetben a Sabena nemzeti társaságot előnyben részesíti".

Ugyanakkor érdekelt félnek tekinthető-e, ha például e fuvarozó tőkéjének csak egyötödével rendelkezik? Ha az irányító szerv egy terminált bérbe ad egy légifuvarozónak, egyértelműnek tűnik, hogy érdekelt félnek kell tekinteni. Ugyanakkor annak tekinthető-e, ha csak bizonyos terminálrészeket ad bérbe ennek a fuvarozónak, vagy ha annak ellenére, hogy jelen van a földi kiszolgálási szolgáltatások piacán, csak csekély piaci részesedéssel rendelkezik? Az irányító szerv résidők kiosztásához fűződő érdekének bizonyítása a repülőtéri infrastruktúrák piacának, valamint a downstream piacok elemzését foglalja magában.

60. Egyébként egy olyan helyzetben, amikor magának az irányító szervnek semmilyen haszna nem származik a résidők kiosztásából, hanem csak előnyben részesít egy olyan nemzeti fuvarozót, amellyel nem áll kapcsolatban,[22] számomra nem világos, hogy a Bizottság hogyan tudná bizonyítani, hogy magának az irányító szervnek érdeke fűződik a résidők kiosztásához. Egy ilyen helyzet tehát azzal a veszéllyel jár, hogy kikerül a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának hatálya alól, jóllehet láttuk, hogy ez visszaélésekre nyújt lehetőséget.

61. Következésképpen a Bizottságtól annak bizonyítását követelni, hogy az irányító szerv érdekelt fél, ahhoz vezethet, hogy azok a helyzetek, amelyekben az irányító szervnek a résidők kiosztásához fűződő érdeke csekély (például amikor az irányító szerv a földi kiszolgálási szolgáltatások piacán csekély részesedéssel rendelkezik) vagy pusztán jövőbeli (amikor az irányító szerv egy teljes terminált tervez valamely légifuvarozónak bérbe adni), kikerülnek a koordinátortól való funkcionális elkülönítés vizsgálata alól. Márpedig számomra úgy tűnik, hogy egyedül a koordinátor és az irányító szerv közötti funkcionális elkülönítés szisztematikus vizsgálata felel meg a 95/93 rendelet céljának, nevezetesen a résidők „semleges, átlátható és a hátrányos megkülönböztetésektől mentes szabályok”[23] alapján történő kiosztásának, ami azt is magában foglalja, hogy a koordinátor „semlegessége nem kérdőjelezhető meg”[24]. *A fortiori*, egyedül ez a vizsgálat felel meg a 793/2004 rendelet céljának, amely a koordinátorok függetlenségének azáltal történő megerősítése, hogy „teljesen függetlennek kell lenniük”[25].

62. Ebben a tekintetben a Bizottság kontra Németország ítéletet[26] szeretném megemlíteni, amely annak ellenére, hogy egy másik területen, a személyes adatok kezelésének területén született, számomra relevánsnak tűnik. A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[27] 28. cikkének (1) bekezdésében akként rendelkezik, hogy a tagállamok az irányelvet átültető rendelkezéseikkel az irányelvnek területükön történő alkalmazását felügyelő hatóságokat hoznak létre, illetve e hatóságok „a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el”. A Bizottság kontra Németország ítéletben a Bíróság azon német szabályozással kapcsolatban foglalt állást, amely a felügyelő hatóságot állami felügyelet, pontosabban az érintett tartomány felügyelete alá vonta. A Bíróság arra hivatkozik, hogy e tartomány kormányának „érdekében *állhat*, hogy ne tartsa be a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének védelmére vonatkozó rendelkezéseket”, vagy azért, mert ezeket az adatokat maga kezeli, vagy azért, mert érdeke fűződik ahhoz, hogy különösen költségvetési vagy büntetés-végrehajtási célból harmadik személyek által tárolt személyes adatokhoz férjen hozzá,vagy pedig azért, mert érdeke fűződik ahhoz, hogy a tartomány szempontjából jelentős

22 — Lásd a jelen indítvány 56. pontját.

23 — Lásd a 95/93 rendelet második preambulumbekezdését, valamint a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének c) pontját.

24 — Lásd a 95/93 rendelet ötödik preambulumbekezdését.

25 — Lásd a 793/2004 rendelet (6) preambulumbekezdését.

26 — Bizottság kontra Németország ítélet, C-518/07, EU:C:2010:125.

27 — HL L 281., 31. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 355. o.

gazdasági súllyal rendelkező társaságoknak ne kelljen aggódniuk a felügyelő hatóságok miatt.[28] A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a tartományi felügyelet miatt a felügyelő hatóság feladatainak gyakorlása során nem teljes függetlenségben jár el, ahogyan azt a 95/46 irányelv 28. cikkének (1) bekezdése előírja.[29]

63. Másképpen megfogalmazva, a jelen ügyhöz hasonló helyzetben a Bíróság – mivel a módosított 95/93 rendelet nem határozza meg, hogy kik az érdekelt felek, és így a 95/46 irányelv sem határozza meg, hogy azoknak mely felügyelő hatóságoktól kell függetlennek lenniük – megállapította, hogy nem akkor sérül a felügyelő hatóság függetlensége, ha a tartománynak érdeke fűződik ahhoz, hogy befolyásolja e hatóságot, hanem egyszerűen már akkor, ha ilyen érdeke fennállhat. Ez a megoldás annál is inkább figyelemreméltó, mert Mazák főtanácsnok ezzel ellentétes következtetésre jutott: úgy vélte, hogy a Bizottságnak bizonyítania kellett volna azon felügyeleti rendszer vagy a tartomány azon állandó gyakorlatának sikertelenségét, amely a felügyelő hatóság feladatai önállóan történő végzésének megzavarásából állt.[30]

64. A jelen ügyben a Bizottság kontra Németország ítéletben kifejtett érveléshez hasonló érvelést javaslok. Ahhoz, hogy az érintett tagállam köteles legyen biztosítani az érdekelt fél és a koordinátor közötti funkcionális elkülönítést, elegendő, ha valamely félnek érdeke fűződhet a résidők kiosztásához. Márpedig az irányító szervet illetően a korábban bizonyítottuk, hogy a félnek különböző érdekei fűződhetnek a résidők kiosztásához. Ezek az érdekek az irányító szerv e minőségéből származnak, ahogyan a tartománynak a Bíróság által a Bizottság kontra Németország ítéletben[31] felsorolt érdekei is abból erednek, hogy ez a tartomány gazdasági szereplő, valamint költségvetési és büntetés-végrehajtási hatóság.

65. Következésképpen az érdekelt féllé történő minősítésnek álláspontom szerint kizárólag a koordinált repülőteret irányító szerv e minőségből kell következnie.

66. A jelen ügyben a 109/2008. sz. rendelettörvény 5. cikkének (1) bekezdése az ANA-t a szóban forgó négy koordinált repülőtér tekintetében irányító szervnek jelöli ki. Nincs jelentősége tehát annak, hogy a Bizottság érvei az irányító szerv érdekelt félnek történő minősítésére általánosságban, és nem a jelen ügyben szóban forgó irányító szerv, az ANA, érdekelt félnek történő minősítésére vonatkoznak.[32] Az ANA-t kizárólag amiatt kell a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti érdekelt félnek tekinteni, mert irányító szerv.

67. Ennélfogva annak megállapítása érdekében, hogy a Portugál Köztársaság nem teljesítette a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjából eredő kötelezettségeit, a Bizottságnak bizonyítania kell, hogy az nem biztosította a DCNS és az ANA közötti funkcionális elkülönítést.

28 — Kiemelés tőlem. Bizottság kontra Németország ítélet, C-518/07, EU:C:2010:125, amelynek 35. pontja szerint: „az érintett tartomány kormányának érdekében állhat, hogy ne tartsa be a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének védelmére vonatkozó rendelkezéseket, ha az ilyen adatoknak a nem állami szektorban való kezelése a kérdés. E kormány maga is érdekelt lehet ezen adatkezelésben, ha abban részt vesz vagy részt vehet, például egy közjogi-magánjogi társulás esetében, vagy a magánszektort érintő közbeszerzés keretében. E kormánynak, ha az szükséges, vagy csak hasznos számára, ahhoz is különleges érdeke fűződhet, hogy adatbázisokhoz férjen hozzá bizonyos feladatai teljesítése érdekében, például költségvetési vagy büntetés-végrehajtási célból. Ugyanez a kormány arra is hajlamos lehet, hogy a személyes adatok kezelése vonatkozásában az egyének védelmére vonatkozó rendelkezéseknek egyes fontos vállalkozások által történő alkalmazása során gazdasági érdekeket részesítsen előnyben, a tartomány vagy a régió gazdasági érdekeire figyelemmel”.

29 — Bizottság kontra Németország ítélet, C-518/07, EU:C:2010:125, 36. pont: „önmagában az a kockázat, hogy az adatkezelést ellenőrző hatóságok döntéseire az őket felügyelő hatóságok politikai befolyást gyakorolhatnak, már elegendő akadályát jelenti annak, hogy az előbbiek független módon láthassák el feladatkörüket”.

30 — Mazák főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa, C-518/07, EU:C:2009:694, amelynek 34. pontja szerint: „álláspontom szerint a Bizottság nem tett eleget az őt terhelő bizonyítási kötelezettségnek. Nem bizonyította sem a felügyeleti rendszer sikertelenségét, sem a felügyelő hatóságoknak a hatáskörükkel való visszaélésben megnyilvánuló olyan állandó gyakorlatát, amely a személyes adatok védelmét felügyelő nemzeti hatóságok részére előírt feladatok teljes függetlenséggel történő gyakorlásának megzavarását okozná”.

31 — Bizottság kontra Németország ítélet, C-518/07, EU:C:2010:125.

32 — Az ANA privatizációjával kapcsolatos, a jelen indítvány 33. pontjában említett érv kivételével, amely azonban nem ad magyarázatot arra, hogy az ANA privatizációját követően miért biztosítja továbbra is a koordinációt.

2. A koordinátor tevékenységeinek funkcionális elkülönítéséről

68. A módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírja – emlékeztetőül –, hogy a valamely koordinált repülőtérért felelős tagállam oly módon biztosítja a koordinátor függetlenségét, hogy azt funkcionálisan elkülöníti valamennyi érdekelt féltől, illetve a koordinátorok tevékenységét finanszírozó rendszer alkalmas eszköz legyen függetlenségük biztosítására.

69. A koordinátor és az érdekelt felek közötti, a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt funkcionális elkülönítés alatt véleményem szerint a feladatok, azaz a tevékenységek elkülönítését kell érteni. A módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának második mondata egyébként kifejezetten utal a koordinátor „tevékenységeire”, amikor „a koordinátorok tevékenységeinek” olyan finanszírozási rendszerét írja elő, amely biztosítja a koordinátorok független jogállását. A 793/2004 rendelet általi módosítását megelőzően a 95/93 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése hasonlóképpen a koordinátor „feladataira” hivatkozott: előírta, hogy a koordinátor „az e rendeletben meghatározott feladatait független módon vég[zi]”. Következésképpen a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a koordinátornak az e rendeletben meghatározott tevékenységei, azaz többek között a résidőknek a légifuvarozók részére történő kiosztása, valamint ezen résidőknek e légifuvarozók általi tiszteletben tartásának ellenőrzése [33] elkülönüljön az érdekelt felek tevékenységeitől. A koordinátor tevékenységeit különösen el kell különíteni a koordinált repülőtér irányító szervének tevékenységeitől a repülőtéri infrastruktúrák irányítása vagy egyéb általa végzett feladatok, például a földi kiszolgálási szolgáltatások nyújtása esetében.

70. A módosított 95/93 rendelet semmilyen meghatározást nem ad a funkcionális elkülönítés feltételeivel kapcsolatban.

71. A Bizottság szerint, bár a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja nem írja elő, hogy a koordinátornak az érdekelt felektől jogilag el kell különülnie, azt – amennyiben az érintett tagállam ilyen szervet hozott létre – a funkcionális elkülönítés értékelése céljából figyelembe kell venni. Márpedig a jelen ügyben a DCNS az ANA egyik részlege, és a DCNS személyzete és helyiségei megegyeznek az ANA személyzetével és helyiségeivel. Ezenkívül, mivel az ANA részvénytársaság, igazgatótanácsa a gazdasági társaságokról szóló portugál törvénykönyv 405. és 406. cikkének megfelelően irányítja a társaság tevékenységeit, a DCNS tevékenységeit is beleértve. A Bizottság szerint tehát nincs funkcionális elkülönítés a DCNS és az ANA között.

72. Számomra úgy tűnik, hogy kizárólag a tevékenységek elkülönítésének előírásával a módosított 95/93 rendelet nem ír elő jogi elkülönítést, azaz a tagállamokra bízza annak eldöntését, hogy létrehoznak-e egy jogilag elkülönült szervet a koordinátori feladat ellátására. Az alábbiakban röviden megvizsgálom ezt a kérdést, mielőtt a Bíróság más területekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának analógia útján történő alkalmazásával értékelési kritériumokat javasolnék a funkcionális elkülönítés tekintetében. Ezt követően megvizsgálom a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában kifejezetten előírt független finanszírozási rendszert annak megállapítása érdekében, hogy azt a funkcionális elkülönítés egyik vagy egyetlen feltételének kell-e tekinteni.

a) A jogilag elkülönült szerv létrehozásáról

73. Vitathatatlannak tűnik számomra, hogy a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja nem írja elő a tagállamok számára, hogy a résidők kiosztásával kapcsolatos feladatok ellátása érdekében jogilag elkülönült szervet hozzanak létre.

33 — Lásd a módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (5)–(8) bekezdését.

74. Amennyiben ugyanis az uniós jogalkotó szándéka egy jogilag elkülönült szerv létrehozásának előírása lett volna, azt kifejezetten kimondta volna, ahogyan azt más területeken is tette.[34] Ezenkívül a Bizottság által a 793/2004 rendelet előkészítő munkálatai során megfogalmazott, a koordinátor és az érdekelt felek közötti „intézményi elkülönítésre" vonatkozó javaslatot[35] nem vették figyelembe.

75. Ezenkívül a Bizottság, ahogyan láttuk, nem ért egyet azzal, hogy a koordinátornak jogilag elkülönült szervnek kell lennie. Ezt az álláspontot fogadta el a 2008. évi közleményében is.[36]

76. Annak megállapítása szempontjából, hogy a Portugál Köztársaság nem teljesítette a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjából eredő kötelezettségeit, nincs jelentősége tehát annak, hogy a DCNS-t nem ruházta fel jogi személyiséggel.[37]

b) A funkcionális elkülönítés feltételeiről

77. Annak meghatározása érdekében, hogy melyek a funkcionális elkülönítés feltételei, számomra úgy tűnik, hogy a 95/46 irányelv 28. cikkének (1) bekezdésével[38] kapcsolatos ítélkezési gyakorlat hasznos iránymutatást adhat a jelen ügyben. A Bíróság által az annak megállapítása érdekében figyelembe vett feltételek között, hogy a nemzeti felügyelő hatóság teljes függetlenséggel jár-e el a 95/46 irányelv 28. cikkének (1) bekezdése értelmében, a következők találhatók: harmadik személy (állam) utasításai, amelyek a nemzeti felügyelő hatóság számára kötelezőek;[39] a felügyelő hatóság személyzete és az állam

34 — Lásd többek között a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 75., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 404. o.), amely 14. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „a pályahálózat-működtetőnek *jogi* formáját, szervezetét vagy döntéshozatali rendjét tekintve [függetlennek]" kell lennie (kiemelés tőlem). Egy olyan ügyben, amelynek tárgya a menetvonal-kijelölésért felelős szervezet, a Direction des Circulations Ferroviaires (vasúti közlekedési igazgatóság) függetlensége volt, a Bíróság megállapította, hogy a francia szabályozás nem biztosítja e szervezet jogi függetlenségét, mivel az egy vasúttársaság, a Société national des chemins de fer français (francia nemzeti vasúttársaság) egyik részlege volt. A Bíróság többek között kiemelte, hogy ez a szervezet „nem rendelkezik a [Société nationale des chemins de fer français-étől] elkülönülő jogi személyiséggel" (Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-625/10, EU:C:2013:243, 52. pont).
Lásd továbbá az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet („Keretirányelv") (HL L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.), amely 3. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „a tagállamok azáltal biztosítják a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét, hogy gondoskodnak e hatóságoknak minden, elektronikus hírközlő hálózatokat, berendezéseket vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szervezettől való *jogi elkülönüléséről* és funkcionális függetlenségéről" (kiemelés tőlem).
Lásd szintén a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 176., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 211. o.), amelynek 10. cikke (1) bekezdése előírja, hogy „ha az átvitelirendszer-üzemeltető egy vertikálisan integrált vállalkozás része, legalább *jogi formájában*, szervezeti, valamint döntéshozatali szempontból függetlennek kell lennie a nem az átvitellel kapcsolatos, további tevékenységektől" (kiemelés tőlem).

35 — A Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól szóló, 2001. június 20-i 95/93 tanácsi rendelet módosítására irányuló, a Bizottság által 2001. június 22-én benyújtott európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslat, COM(2001) 335 végleges, HL C 270., 131. o. Lásd a 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját, amelynek értelmében a tagállam […] biztosítja, hogy: „a koordinált repülőtér esetében a koordinátor tényleges függetlensége biztosított legyen ezenkívül valamennyi érdekelt fél *intézményi* és pénzügyi elkülönítésével […]" (kiemelés tőlem).

36 — Lásd a jelen indítvány 9. pontját. A 2008. évi közlemény a funkcionális elkülönítés fogalmát akként határozza meg, hogy az magában foglalja „többek között" azt, hogy a koordinátor az irányító testülettől, a légifuvarozóktól, illetve az adott repülőtéren működő szolgáltatóktól „függetlenül járhat el", „tőlük utasításokat nem kap, és jelentéstételi kötelezettsége sincs feléjük", azonban nem szól semmit jogilag elkülönült szerv létrehozásáról.

37 — Igaz, hogy a Bíróság a távközlési végberendezések piacának versenyéről szóló, 1988. május 16-i 88/301/EGK bizottsági irányelv (a továbbiakban: 88/301 irányelv) (HL L 131., 73. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 25. o.) 6. cikkét – amely kimondta, hogy a távközlési végberendezéseket távközlési termékeket és/vagy szolgáltatásokat kínáló köz- vagy magánvállalkozások „független szervezet[ének]" kell engedélyeznie – úgy értelmezte, hogy az tiltja ennek az engedélynek a postaügyi és távközlési minisztérium egyik igazgatósága részére történő megadását, mivel az többek között a hálózat működtetője is volt (Taillandier-ítélet, C-92/91, EU:C:1993:854, 15. pont). Mindazonáltal ugyanis, hogy ez a rendelkezés egy független „szervezetre" utal, ott, ahol a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja csak a koordinátor „függetlenségét" írja elő, egy ilyen értelmezés ellentétes lenne a 793/2004 rendeletnek a jelen indítvány 74. pontjában említett előkészítő munkálataival is.

38 — Lásd a jelen indítvány 62. pontját. Igaz, hogy a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjával ellentétben ez a rendelkezés nem írja elő a személyes adatok kezelését felügyelő hatóságok funkcionális elkülönítését. Ugyanakkor utal e hatóságok feladatainak „teljes függetlenségben" történő gyakorlására, és ezáltal megismétli a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontját, amelynek értelmében a koordinátor funkcionális elkülönítése csak a függetlensége biztosításának egyik módja. A tagállamnak ugyanis biztosítania kell, hogy „a koordinátor független legyen, *oly módon, hogy* a koordinátort funkcionálisan elkülöníti valamennyi érdekelt féltől" (kiemelés tőlem).

39 — Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-614/10, EU:C:2012:631, 42. pont; Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-288/12, EU:C:2014:237, 52. pont.

közötti hierarchikus viszony, amely utóbbi számára lehetővé teszi, hogy e személyzet tevékenységeit ellenőrizze, és adott esetben előmenetelét akadályozza;[40] azon körülmény, hogy a nemzeti felügyelő hatóság személyzete teljes egészében szövetségi tisztviselőkből áll,[41] azaz átfedésben van a szövetségi közigazgatással; a nemzeti felügyelő hatóság megbízatása idő előtti megszüntetésének lehetősége.[42]

78. A Bíróság hasonló feltételeket állapított meg annak értékelése céljából, hogy a távközlési végberendezések engedélyezését ellátó szervezet, ahogyan azt a 88/301 irányelv 6. cikke előírja, „független" volt-e[43] (érdekelt harmadik személy tagjaiból álló személyzet),[44] illetve annak értékelése érdekében, hogy a valamely terv környezeti hatásával kapcsolatos vélemény adásával megbízott hatóság megfelel-e a „funkcionális elkülönítés" követelményének (a hatóság saját adminisztratív és személyi erőforrásai).[45]

79. Számomra úgy tűnik, hogy a jelen indítvány 77. és 78. pontjában felsorolt feltételek átvehetőek a koordinátornak a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjában előírt funkcionális elkülönítése értékeléséhez. Számomra nem világos ugyanis, hogy a koordinátor hogyan állíthatja, hogy független, ha egy érdekelt féltől számára kötelező utasításokat kap, ha nem rendelkezik saját személyzettel, illetve, ha hierarchikus kapcsolat van e személyzet és valamely érdekelt fél között. Más feltételeket kellene figyelembe venni, adott esetben különösen azt a körülményt, hogy a koordinátor jogi személyiséggel rendelkezik. A Bizottság is azt állítja, hogy bár a módosított 95/93 rendelet nem írja elő jogilag elkülönült szervezet létrehozását, ez a tényező nem kevésbé releváns a koordinátor függetlenségének értékelése tekintetében.

c) A független finanszírozási rendszerről

80. A módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában kifejezetten előírt független finanszírozási rendszert illetően a koordinátor funkcionális elkülönítésének értékelésével kapcsolatos egyik feltételről vagy a funkcionális elkülönítésre vonatkozó feltételt kiegészítő, teljesen önálló feltételről van-e szó?

81. Amennyiben a független finanszírozási rendszert teljesen önálló feltételnek kell tekinteni, a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértését kell megállapítani, mivel a koordinátor pénzügyileg nem független még akkor sem, ha megfelel az érdekelt felek funkcionális elkülönítésére vonatkozó, a jelen indítvány 77–79. pontjában összefoglalt feltételek által meghatározott követelménynek. Amennyiben azonban a független finanszírozás a funkcionális elkülönítésnek csupán az egyik feltétele, kizárólag a koordinátor pénzügyi függetlenségének hiánya miatt a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértése nem állapítható meg.

82. Úgy vélem, hogy a független finanszírozási rendszer fennállását pusztán a koordinátor funkcionális elkülönítése egyik feltételének kell tekinteni.

40 — Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-614/10, EU:C:2012:631, 48–51. pont.

41 — Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-614/10, EU:C:2012:631, 61. pont.

42 — Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-288/12, EU:C:2014:237, 55. pont.

43 — Lásd a jelen indítvány 37. lábjegyzetét.

44 — Tranchant-ítélet, C-91/94, EU:C:1995:374, amelynek 21. pontja szerint: a távközlési végberendezések engedélyezését megelőző vizsgálatok elvégzéséért felelős laboratórium igazgatója a France Télécom, a telekommunikációs hálózat működtetőjének alkalmazottja volt.

45 — A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 197., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.) 6. cikkének (3) bekezdésében akként rendelkezik, hogy a tagállamok hatóságokat jelölnek ki a bizonyos tervek és programok környezeti hatásával kapcsolatos konzultációra. Annak ellenére, hogy ez a rendelkezés nem írja elő, hogy ezek a hatóságok függetlenek legyenek, és azt sem, hogy azokat az említett terveket kidolgozó felektől funkcionálisan elkülönítsék, a Bíróság bevezette ezt a feltételt. Megállapította, hogy amennyiben egy tagállami szabályozás alapján valamely hatóság feladata egy terv kidolgozása és annak környezeti hatásával kapcsolatos vélemény adása egyaránt, „funkcionális elkülönítést" szükséges megvalósítani a hatóságon belül. A Bíróság ezt a funkcionális elkülönítést akként határozta meg, hogy az „különösen azt jelenti, hogy [a szóban forgó szervezet] saját adminisztratív és személyi erőforrásokkal rendelkezzen" (Seaport (NI) és társai ítélet, C-474/10, EU:C:2011:681, 42. pont).

83. Semmilyen mellérendelő kötőszó nem köti össze ugyanis a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdése b) pontjának két mondatát. E cikk szövegében semmi nem sugallja tehát azt, hogy a második mondat, amely a független finanszírozási rendszer követelményét fogalmazza meg, az első mondatot egészíti ki, amely a koordinátor és az érdekelt felek közötti funkcionális elkülönítés biztosítását a tagállamok kötelezettségévé teszi.

84. Ezenkívül megjegyzem, hogy a 793/2004 rendelet előkészítő munkálatai során a Bizottság a 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének módosítását javasolta oly módon, hogy az előírja, hogy „a koordinátor tényleges függetlenségét ezenkívül valamennyi érdekelt fél intézményi *és pénzügyi* elkülönítésével kell biztosítani”, illetve hogy a tagállamnak biztosítania kell, hogy „elegendő erőforrás álljon rendelkezésre annak érdekében, hogy a koordinációs tevékenységek finanszírozása ne befolyásolja a függetlenségét” [46]. A Gazdasági és Szociális Bizottság kiemelte, hogy „a tagállamoknak oly módon kell fedezniük a koordinátorok költségeit, hogy lehetővé tegyék megbízatásuk teljesítését és azon elvek tiszteletben tartását, amelyeket számukra szabadon határoztak meg”. [47] Márpedig ezeket a javaslatokat nem vették figyelembe. A módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja ugyanis nem írja elő, hogy a koordinátor költségeit számára vissza kell téríteni (hogy „költségeit fedezzék”, a Gazdasági és Szociális Bizottság által használt kifejezés szerint), és még kevésbé azt, hogy saját költségvetéssel rendelkezzen.

85. Az előkészületi munkálatokból tehát az tűnik ki, hogy a tagállamok nem kötelesek a koordinátor rendelkezésére bocsátani a működési költségeik fedezéséhez elegendő erőforrásokat. Számomra úgy tűnik, hogy arra sem kötelesek, hogy azoknak *elkülönített* költségvetést biztosítsanak, mivel az uniós jogalkotó nem írta elő a koordinátor pénzügyi *elkülönítését*. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy következetlen lenne annak megállapítása, hogy a független finanszírozási rendszer teljesen önálló feltétel, mivel a tagállamoknak jelentős mozgásterük van az ilyen finanszírozás biztosításának eszközeit illetően. Ez a mozgástér többek között egészen addig terjed, hogy jogosultak arra, hogy ne lássák el a koordinátort a működési költségei fedezéséhez elegendő erőforrással, ami pedig pénzügyi függetlenségének elengedhetetlen feltétele.

86. Ebben a tekintetben hangsúlyozom, hogy a 2008. évi közleményt, amely a koordinátor által vezetett elkülönített könyvelésre, valamint elkülönített költségvetésre és finanszírozási forrásainak diverzifikálására utal, [48] semmi esetre sem lehet úgy tekinteni, hogy az ilyen kötelezettségeket ró a tagállamokra. A módosított 95/93 rendelet jogalapja ugyanis az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés 84. cikkének (2) bekezdése, amely a Tanácsot ruházta fel azzal a hatáskörrel, hogy minősített többséggel rendelkezéseket fogadjon el a légi közlekedés területén. Kizárólag a Tanács rendelkezik tehát azzal a hatáskörrel, hogy a módosított 95/93 rendelet által elő nem írt kötelezettségeket állapítson meg a tagállamok tekintetében, ezt a Bizottság közlemény útján nem teheti meg.

87. Ezenkívül úgy tűnik, hogy nem ez volt a Bizottság szándéka. A 2008. évi közlemény ugyanis bevezetőjében kifejti, hogy célja pusztán az, hogy „megfogalmazza a Bizottság álláspontját” [49]. Ráadásul a Bizottság csak feltételes módban utal a koordinátor által vezetett elkülönített könyvelésre, az elkülönített költségvetésre és a több fél általi finanszírozásra. [50]

46 — Lásd a jelen indítvány 35. lábjegyzetét (kiemelés tőlem).

47 — A Gazdasági és Szociális Bizottság 2002. március 20-i véleménye a Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól szóló 95/93/EGK tanácsi rendelet módosítására irányuló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról (HL C 125., 8. o.), 4.5.2.1. és 5.2. pont.

48 — Lásd a jelen indítvány 9. pontját.

49 — Lásd: 2008. évi közlemény bevezetője, 3. o. Lásd továbbá: a 2008. évi közlemény következtetései, 8. o., amely szerint „[…] a nyomon követés során leszűrt tapasztalatok fényében a Bizottság fontolóra fogja venni, szükséges-e módosító javaslatot előterjesztenie a rendelethez”.

50 — Lásd: 2008. évi közlemény, 1. pont, 4. o.: „[…] *kívánatos lenne* tehát, hogy a koordinátor elkülönített könyvelést vezessen, és elkülönített költségvetésből gazdálkodjon, és tevékenysége ne a repülőteret irányító testülettől, valamelyik szolgáltatótól vagy légifuvarozótól függjön” (kiemelés tőlem).

88. Végül megjegyzem, hogy a 2008. évi közleményt nem tették közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, azt négy évvel a 793/2004 rendeletet követően fogadták el, és bár a Bizottság 2011. december 1-jén a 2008. évi közlemény tartalmát részben átvevő javaslatot terjesztett elő, e javaslat alapján ez idáig nem került sor a 95/93 rendelet módosítására. [51]

89. A Bizottság tehát nem hivatkozhat hasznosan a 2008. évi közleményre annak bizonyítása érdekében, hogy a Portugál Köztársaság nem teljesítette a kötelezettségeit. [52]

d) A jelen ügyben történő alkalmazás

90. Véleményem szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy nincs funkcionális elkülönítés a DCNS és az ANA között.

91. Az is igaz, hogy az a körülmény, hogy a DCNS inkább az ANA egyik részlege, nem pedig egy jogi személyiséggel felruházott külön szervezet, nem a függetlensége mellett szó. Ugyanez a helyzet azzal a körülménnyel is, hogy a DCNS-t teljes egészében az ANA finanszírozza, mivel a 109/2008. sz. rendelettörvény 11. cikkében előírt résidő-kiosztási díjat nem vezették be, illetve azzal a körülménnyel, hogy a költségvetését az ANA hagyja jóvá.

92. Ugyanakkor ezt a két elemet azon körülmény tudatában kell mérlegelni, hogy a DCNS saját személyzettel rendelkezik, illetve hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy az ANA-nak lehetősége van beavatkozni a résidők kiosztásába.

93. Először, a Bizottság nem vitatja, hogy a DCNS-nek saját személyzete van, amely kizárólag a résidő-kiosztási tevékenységeket látja el. Semmilyen arra irányuló bizonyítékot nem terjesztett elő, hogy hierarchikus kapcsolat lenne a DCNS és az ANA személyzete között, például hogy az ANA igazgatósága dönt a DCNS személyzetének előmeneteléről, vagy hogy szankciókat állapíthat meg azzal szemben. A Bizottság által ebben a tekintetben előterjesztett egyetlen érv a DCNS, azaz az ANA egyik belső szervezete, és az ANA közötti „kínai fal” hiányával kapcsolatos, amely megakadályozza a DCNS és az ANA egyéb részlegei közötti bizalmas információk áramlását. Ez az érv nem meggyőző: nemigen értem, hogy a „kínai fallal” kapcsolatos valamely követelményre miként lehet következtetni a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjából, amely semmilyen utalást nem tartalmaz a koordinátor személyzetére.

94. Másodszor, a Bizottság nem bizonyította, hogy az ANA utasításokat adhat a DCNS-nek. E tekintetben a portugál társasági joggal kapcsolatos általános megállapításokra szorítkozott, amelyek szerint az ANA-hoz hasonló valamennyi részvénytársaság esetében az igazgatótanács irányítja a társaság tevékenységeit – azok részlegeit is beleértve –, és vizsgálja meg a társaság éves jelentését és az éves beszámolókat, a DCNS elkülönített könyvelését is beleértve. Az arra történő hivatkozás ugyanis, hogy azért nincs funkcionális elkülönítés a DCNS és az ANA között, mert az ANA igazgatótanácsa irányítja a társaság tevékenységeit, számomra úgy tűnik, hogy valójában az arra történő hivatkozást

51 — Az Európai Unió repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat (átdolgozás), 2011. december 1., COM(2011) 827 végleges. A Bizottság javaslata egy új bekezdést illeszt a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjába (jelenleg az 5. cikk (3) bekezdésének c) pontja):
„A c) pontban előírt finanszírozást a koordinált repülőtereken működő légi fuvarozók és a repülőterek biztosítják garantálva a pénzügyi költségek méltányos megosztását valamennyi érdekelt fél között, és elkerülve, hogy a finanszírozás elsődlegesen egyetlen érdekelt féltől függjön. A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a koordinátor folyamatosan rendelkezzen a szükséges erőforrásokkal, legyen szó pénzügyi, emberi, technikai és anyagi erőforrásokról, valamint a tevékenységei ellátásához szükséges szakértelemmel”.

52 — Ebben a tekintetben lásd: Jääskinen főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa, C-556/10, EU:C:2012:528, 60. pont, valamint Bizottság kontra Németország ítélet, C-556/10, EU:C:2013:116, 62. pont.

jelenti, hogy azért nincs funkcionális elkülönítés, mert a DCNS egy részvénytársaság, az ANA egyik részlege. Márpedig, mivel a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja a tagállamok számára a koordinátor és az érdekelt felek között nem jogi, hanem egyszerű funkcionális elkülönítést ír elő, a Bizottság érvelése nem fogadható el.[53]

95. Ebben a tekintetben megjegyzem, hogy a Bizottság nem foglalkozott a DCNS döntéshozatali eljárásával, nem vizsgálta, hogy e részleg vezető szervei tájékoztatást nyújtanak-e az ANA vezető szervének, és konzultálnak-e azzal a döntések elfogadását megelőzően, hogy kaphatnak-e az ANA-tól egyedi esetekben utasításokat, egyszerű általános iránymutatásokat, vagy egyáltalán kapnak-e bármiféle iránymutatást. Egy ilyen vizsgálat, ahogyan azt a Portugál Köztársaság az ellenkérelmében és a viszonválaszában megállapította, még annak vizsgálatánál is szükségesebb lett volna, hogy a DCNS döntései sem az ANA igazgatótanácsa értékelésének, sem pedig jóváhagyásának nincsenek alárendelve.

96. Harmadszor, nem vitatott, hogy a DCNS elkülönített könyvelést vezet. A 109/2008. sz. rendelettörvény 5. cikkének (2) bekezdése ezt kifejezetten előírja.[54]

97. Azon körülményt illetően, miszerint az ANA privatizációja során a Portugál Köztársaság egy olyan önálló szervezet létrehozását jelentette be, amelynek a résidők kiosztása lesz a feladata, egyrészről azt jegyzem meg, hogy az ANA privatizációjával kapcsolatos határozat csupán az indokolással ellátott véleményt egy hónappal megelőzően született,[55] és úgy tűnik, hogy a privatizációra ezen indokolással ellátott véleményt egy hónappal követően került sor,[56] másrészről pedig azt, hogy amennyiben a Portugál Köztársaság nem kívánja a koordinációs tevékenységet egy magánvállalkozásra delegálni, amit a módosított 95/93 rendelet számára nem tilt, e célból egy új szervezetet kénytelen létrehozni, mivel azt az irányító szervezetet privatizálja, amelynek egyik részlege a koordinátor volt.

98. Végül igaz, hogy a tárgyaláson történt meghallgatása során a Portugál Köztársaság nem tudta pontosítani, hogy milyen eljárás alapján, milyen módon van a koordinátor kijelölve. Ugyanakkor azon kívül, hogy a Bizottság nem tért ki erre a kérdésre sem a keresetében, sem pedig az ellenkérelemre adott válaszában, hangsúlyozom, hogy ezek az elemek inkább a módosított 95/93 rendelet 4. cikkének (1) bekezdéséből következnek, amely a tagállamok számára előírja, hogy egy képzett személy koordinátorként történő kijelölését biztosítsák, nem pedig e rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből. Márpedig a Bizottság a Portugál Köztársaságnak kizárólag a (2) bekezdésből eredő kötelezettségeinek nemteljesítését rója fel, és egyáltalán nem említi az (1) bekezdést.

99. Következésképpen a Bizottság nem bizonyította, hogy a Portugál Köztársaság nem teljesítette a módosított 95/93 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjából eredő azon kötelezettségét, hogy biztosítsa a koordinátornak a koordinált repülőterek irányító szervezetétől való függetlenségét.

VI – **Végkövetkeztetések**

100. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

1) mint elfogadhatatlant utasítsa el a Portugál Köztársaság arra irányuló kérelmét, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a jelenlegi portugál koordinátor megfelel a 2004. április 21-i 793/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás

53 — Ebben a tekintetben lásd: Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-625/10, EU:C:2013:243, 67. pont.

54 — Lásd a jelen indítvány 13. pontját.

55 — Az ANA privatizációjával kapcsolatos határozatot 2012. december 28-án fogadták el, az indokolással ellátott véleményt pedig 2013. január 25-én. Lásd a jelen indítvány 15. és 20. pontját.

56 — A Bizottság szerint az átruházásra 2013. február 21-én került sor.

egységes szabályairól szóló, 1993. január 18-i 95/93/EGK tanácsi rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt funkcionális függetlenséggel kapcsolatos követelményeknek, valamint hogy a Portugál Köztársaság teljesíti az uniós jogból eredő kötelezettségeit;

2) utasítsa el a keresetet;

3) az Európai Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.