Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

2 юни 2022 година*

„Преюдициално запитване — Въздушен транспорт — Регламент (ЕО) № 549/2004 — Регламент (ЕО) № 550/2004 — Доставчик на аеронавигационно обслужване — Решение за затваряне на въздушното пространство — Упражняването на пълномощия от обществен орган — Ползвател на въздушното пространство — Авиокомпании — Правни средства за защита срещу решение за затваряне на въздушното пространство — Член 58 ДФЕС — Свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта — Членове 16 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Свобода на стопанската инициатива — Право на ефективни правни средства за защита“

По дело C-353/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Търговски съд Ено, подразделение на Шарлероа, Белгия) с акт от 23 юли 2020 г., постъпил в Съда на 31 юли 2020 г., в рамките на производство по дело

Skeyes

срещу

Ryanair DAC,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: K. Jürimäe (докладчик), председател на състава, N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra и M. Gavalec, съдии,

генерален адвокат: A. Rantos,

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 октомври 2021 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Skeyes, от N. Becker, R. Thüngen и K. De Vulder, адвокати,

* Език на производството: френски.

– за Ryanair DAC, от A. Cassart, A.-V. Rensonnet и E. Vahida, адвокати, S. Rating, abogado и Rechtsanwalt, и I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros,

– за белгийското правителство, от L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens и P. Cottin, в качеството на представители, подпомагани от L. Delmotte и B. Van Hyfte, advocaten,

– за испанското правителство, от J. Rodríguez de la Rúa Puig, в качеството на представител,

– за полското правителство, от B. Majczyna, T. Lisiewski и S. Żyrek, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls и B. Sasinowska, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 януари 2022 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Регламент (ЕО) № 550/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за осигуряването на аеронавигационно обслужване в единното европейско небе (ОВ L 96, 2004 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 239), изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. (ОВ L 300, 2009 г., стр. 34) (наричан по-нататък „Регламент № 550/2004“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между независимото публично предприятие Skeyes и авиокомпания Ryanair DAC във връзка с решение на Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Търговски съд Ено, подразделение на Шарлероа, Белгия), прието при условията на изключителна спешност, с което на Skeyes е разпоредено, след колективни действия на персонала му, да осигури услугата, на която то е изключителен доставчик, с цел нормализиране на въздушното движение.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 549/2004

3 Съгласно съображение 3 от Регламент (ЕО) № 549/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за определяне на рамката за създаването на Единно европейско небе (рамков регламент) (ОВ L 96, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 231), изменен с Регламент № 1070/2009 (наричан по-нататък „Регламент № 549/2004“):

„Гладкото функциониране на системата за въздушен транспорт изисква съвместими и с високо равнище на безопасност аеронавигационни услуги, позволяващи оптимално използване на европейското въздушно пространство, и съвместими и с високо равнище на безопасност въздушни пътувания, спазвайки задължението за общ интерес на аеронавигационното обслужване включително задълженията за обществено обслужване. Това трябва да се извършва в съответствие с най-високите стандарти на отговорност и компетентност“.

4 Член 1, параграф 1 от посочения регламент предвижда:

„Инициативата Единно европейско небе цели да повиши настоящите стандарти за безопасност на въздушното движение, да допринесе за устойчивото развитие на системата на въздушния транспорт и да подобри цялостното функциониране на управлението на въздушното движение (УВД) и на аеронавигационното обслужване (АНО) за общия въздушен трафик в Европа с оглед изпълняване на изискванията на всички ползватели на въздушното пространство. Единното европейско небе обхваща съгласувана паневропейска трасова мрежа, системи за управление на мрежата и за управление на въздушното движение, основаващи се единствено на съображения за безопасност, ефективност и технологичност, в полза на ползвателите на въздушното пространство. За постигането на посочената цел настоящият регламент установява хармонизирана регулаторна рамка за създаването на Единно европейско небе“.

5 Съгласно член 2 от посочения регламент, озаглавен „Дефиниции“, се прилагат следните определения:

„4) „аеронавигационно обслужване“ означава различни видове обслужване на въздушния трафик; комуникационно, навигационно обслужване и обзор; метеорологично обслужване за въздухоплаването; аеронавигационно информационно обслужване;

[…]

8) „ползватели на въздушното пространство“ означава оператори на въздухоплавателни средства, които оперират като общ въздушен трафик;

[…]“.

Регламент № 550/2004

6 Съгласно съображения 3—5, 10, 13 и 22 от Регламент № 550/2004:

„(3) Регламент (ЕО) № 549/2004 […] определя рамката за създаването на единното европейско небе.

(4) За създаването на единното европейско небе трябва да се приемат мерки за осигуряване на безопасно и ефикасно предоставяне на аеронавигационно обслужване, съвместимо с организацията и използването на въздушното пространство, както е предвидено в [Регламент (ЕО) № 551/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 г. за организацията и използването на въздушното пространство в единното европейско небе (Регламент за въздушното пространство) (ОВ L 96, 2004 г., стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 249)]. Създаването на хармонизирана организация за предоставяне на такова обслужване е важно, за да се отговори адекватно на изискванията на потребителите на въздушното пространство, както и да се регулират безопасността и ефикасността на въздушното движение.

(5) Осигуряването на аеронавигационно обслужване, както се предвижда от настоящия регламент, е свързано с упражняване на пълномощия от обществен орган, които нямат икономически характер, който да оправдае прилагането на правилата на Договора за конкуренцията.

[…]

(10) Едновременно с гарантирането на непрекъснатост при осигуряването на аеронавигационно обслужване трябва да се създаде единна система за сертифициране на доставчиците на аеронавигационно обслужване, която да представлява средство за определяне на правата и задълженията на тези доставчици и за редовно следене на изпълнението на тези изисквания.

[…]

(13) Предоставянето на комуникационни, навигационни и обзорни услуги, както и на аеронавигационно информационно обслужване би трябвало да бъде организирано при пазарни условия, като едновременно с това се отчитат специфичните характеристики на такова обслужване и се поддържа високо равнище на безопасност.

[…]

(22) Доставчиците на аеронавигационно обслужване предлагат определени съоръжения и услуги, пряко свързани с експлоатацията на въздухоплавателното средство, разходите за които те би трябвало да могат да покриват в съответствие с принципа „заплащане от ползвателя“, което означава, че ползвателите на въздушното пространство би трябвало да заплащат изцяло или във възможно най-голяма степен разходите, които възникват в точката на използване“.

7 Член 1 от този регламент, озаглавен „Приложно поле и цел“, предвижда в параграф 1:

„В рамките на приложното поле на [Регламент № 549/2004] настоящият регламент се отнася за осигуряването на аеронавигационно обслужване в единното европейско небе. Целта на настоящия регламент е да се установят общи изисквания за безопасно и ефективно осигуряване на аеронавигационно обслужване в границите на Общността“.

8 Член 7 от посочения регламент, озаглавен „Сертифициране на доставчиците на аеронавигационно обслужване“, гласи:

„1. Предоставянето на цялото аеронавигационно обслужване в границите на Общността е предмет на сертифициране от държавите членки.

[…]

3. Националните органи за надзор издават сертификати на доставчиците на аеронавигационно обслужване, когато те изпълняват общите изисквания, посочени в член 6. Сертификати могат да бъдат издавани индивидуално, за всеки тип аеронавигационна услуга, както е дефинирано в член 2 от [Регламент № 549/2004], или за набор от такива услуги, inter alia, когато доставчикът на аеронавигационно обслужване, независимо от правния му статут, експлоатира и поддържа своя собствена система за комуникации, навигация и наблюдение. Сертификатите се проверява[т] редовно.

4. В сертификатите ще се определят правата и задълженията на доставчиците на аеронавигационно обслужване, включително недискриминационен достъп до услугите за ползвателите на въздушното пространство, като специално се обръща внимание на безопасността. Сертифицирането може да бъде предмет само на изискванията, посочени в приложение II. Тези условия ще бъдат обективни, недискриминационни, пропорционални и прозрачни.

[…]

7. Националните органи за надзор следят спазването на общите изисквания и условията, приложени към сертификатите. Подробности от този контрол ще бъдат включвани в годишните доклади, които трябва да бъдат предавани от държавите членки в съответствие с член 12, параграф 1 [от Регламент № 549/2004]. Ако националният орган за надзор установи, че притежателят на сертификата вече не удовлетворява посочените изисквания или условия, той предприема съответни мерки, като едновременно с това осигурява непрекъснатост на обслужването, при условие че не се застрашава безопасността. Тези мерки могат да включват отнемане на сертификата.

[…]“.

9 Член 8 от Регламент № 550/2004, озаглавен „Определяне на доставчиците на аеронавигационно обслужване“, гласи:

„1. Държавите членки осигуряват предоставяне на аеронавигационно обслужване на изключително основание в рамките на специфични блокове въздушно пространство по отношение на въздушното пространство под тяхна отговорност. За тази цел държавите членки определят доставчик на аеронавигационно обслужване, който притежава валиден [в Съюза] сертификат.

2. При предоставянето на трансгранични услуги държавите членки осигуряват спазването на настоящия член и на член 10, параграф 3 да не се възпрепятства от националната им правна система, съгласно която от доставчиците на аеронавигационно обслужване, осигуряващи обслужване във въздушното пространство под отговорността на посочената държава членка, се изисква:

а) да бъдат притежавани пряко или чрез мажоритарно участие от посочената държава членка или нейни граждани;

б) основното им място на дейност или седалище да се намира на територията на посочената държава членка; или

в) да използват съоръжения само в посочената държава членка.

3. Държавите членки определят правата и задълженията, които трябва да бъдат изпълнени от определените доставчици на аеронавигационно обслужване. Задълженията могат да включват условия за навременно предоставяне на съответната информация, позволяваща всички движения на въздухоплавателни средства във въздушното пространство под тяхна отговорност да бъдат идентифицирани.

4. Държавите членки имат право по свое усмотрение да изберат доставчик на аеронавигационно обслужване[,] при условие че последният изпълнява изискванията и условията, посочени в членове 6 и 7.

5. По отношение на функционалните блокове въздушно пространство, установени в съответствие с член 9а, които обхващат въздушно пространство, попадащо под отговорността на повече от една държава членка, съответните държави членки съвместно определят един или повече доставчици на аеронавигационно обслужване в съответствие с параграф 1 от настоящия член най-малко един месец преди въвеждането на блока въздушно пространство.

6. Държавите членки информират незабавно Комисията и другите държави членки за всяко решение в рамките на настоящия член, засягащо определянето на доставчици на аеронавигационно обслужване в рамките на специфични блокове въздушно пространство по отношение на въздушното пространство под тяхна отговорност“.

10 Съгласно член 15, параграф 1 от Регламент 550/2004:

„Схемата за таксуване се основава на разходите за аеронавигационно обслужване, направени от доставчиците на аеронавигационно обслужване в полза на ползвателите на въздушното пространство. Схемата разпределя тези разходи между отделните категории ползватели“.

Регламент (ЕО) № 1008/2008

11 Член 2 от Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 година относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността (ОВ L 293, 2008 г., стр. 3) е озаглавен „Определения“. Той гласи:

„За целите на настоящия регламент:

[…]

14. „право на въздушно движение“ означава правото да се извършва въздухоплавателна услуга между две летища [в Съюза];

[…]“.

12 Член 15, параграф 1 от посочения регламент предвижда:

„Въздушните превозвачи [от Съюза] имат право да предоставят […] въздухоплавателни услуги [в рамките на Съюза]“.

13 Член 19, параграф 1 от посочения регламент гласи:

„Упражняването на правата на въздушно движение е обвързано с изискване за публикуване на общностни, национални, регионални или местни оперативни правила, отнасящи се до безопасността, сигурността, опазването на околната среда и разпределението на свободните часове в разписанието“.

Белгийското право

14 Член 1, параграфи 1 и 4 от Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Закон от 21 март 1991 г. за преструктуриране на определени публични икономически предприятия) (Moniteur belge от 27 март 1991 г., стр. 6155) в редакцията му, приложима към спора по главното производство (наричан по-нататък „Законът за публичните предприятия“), предвижда следното:

„1. Всеки субект, действащ в обществен интерес, който трябва да разполага с управленска автономия в даден промишлен или търговски сектор, може — след промяна със закон на своя статут в съответствие с разпоредбите на настоящия дял — да получи такава автономия, като сключи с държавата договор за управление при условията на настоящия закон.

[…]

4. Субектите, класифицирани като независими публични предприятия, са:

[…]

4° Skeyes“.

15 Член 170 от Закона за публичните предприятия гласи:

„Предметът на дейност на Skeyes е:

1° гарантиране на безопасността на въздухоплаването във въздушното пространство, за което отговаря белгийската държава съгласно Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване от 7 декември 1944 г., и по-специално приложение 2 към нея, одобрена с Loi du 30 avril 1947 [Закон от 30 април 1947 г.] или всяко друго международно споразумение;

2° гарантиране на контрола на движението на въздухоплавателни средства, приближаващи, кацащи, излитащи и намиращи се на пистите и пътеките за рулиране на летище Bruxelles-National, и водене на въздухоплавателните средства на пероните, както и продължаващо гарантиране на безопасността на въздушното движение на регионалните обществени летища в съответствие със споразумението за сътрудничество, сключено с регионите на 30 ноември 1989 г.;

3° предоставяне на полицейските служби и на службите за авиационна и летищна инспекция на информация относно въздухоплавателните средства, тяхното управление и движение и за наблюдаваните последици от тях;

4° предоставяне на метеорологична информация за въздухоплаването, както и на телекомуникационни или други услуги, свързани с дейностите по точка 1 или 2“.

16 Член 171 от Закона за публичните предприятия гласи:

„Дейностите, посочени в член 170, параграфи 1—3, са задачи за обществена услуга“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

17 В съответствие с член 8 от Регламент № 550/2004 Кралство Белгия определя Skeyes за доставчик на аеронавигационно обслужване за въздушното пространство под отговорността на тази държава членка (наричано по-нататък „белгийското въздушно пространство“). Задачата му по-специално е да гарантира безопасността на въздухоплаването в белгийското въздушно пространство. В този контекст Skeyes има право да предприема мерки, наречени „zero rate“, които предполагат, че в белгийското въздушно пространство или в определени участъци от това пространство не се разрешава излитане, кацане или транзитно прелитане.

18 След колективни действия на ръководителите на полети от февруари до май 2019 г. Skeyes многократно е принуждавано да затвори белгийското въздушно пространство поради недостатъчен брой на персонала.

19 На 16 май 2019 г., след като Skeyes решава да затвори белгийското въздушно пространство поради стачка на ръководителите на полети, Ryanair, което извършва полети от летища, разположени в Белгия, подава пред Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Търговски съд Ено, подразделение на Шарлероа) — запитващата юрисдикция — молба за образуване на производство при условията на изключителна спешност, с която иска на Skeyes да бъде разпоредено да осигури нормалното провеждане на въздушното движение.

20 С определение от същата дата посоченият съд уважава молбата на Ryanair и указва, че ще наложи периодична имуществена санкция от 250 000 EUR за всеки час, през който белгийското въздушно пространство остане затворено поради стачката на ръководителите на полети. Действието на това определение е ограничено за периода от 16 до 24 май 2019 г.

21 Ryanair получава посоченото определение на 16 май 2019 г., след повторното отваряне на белгийското въздушно пространство. При липсата на ново затваряне на въздушното пространство до 24 май 2019 г. това определение престава да поражда правни последици, без да бъде приложена периодична имуществена санкция.

22 На 21 юни 2019 г. Skeyes подава пред запитващата юрисдикция възражение като трето лице срещу определението от 16 май 2019 г. Главното му твърдение е, че запитващата юрисдикция не е компетентна да разгледа молбата, отнасяща се до неговата функция на контрольор на белгийското въздушно пространство. Всъщност Ryanair не било носител на субективно право, което да му позволи да подаде такава молба, доколкото регулирането на белгийското въздушно пространство било от изключителните правомощия на Skeyes. При условията на евентуалност то счита, че в качеството си на публичноправно дружество не може да попада в компетентността на запитващата юрисдикция, тъй като последната е граждански съд.

23 Запитващата юрисдикция счита, че молбата на Ryanair се основава на наличието на субективни права, като правото му да не е непропорционално възпрепятствано при упражняването на икономическата си дейност като авиокомпания, правото му да предяви иск за обезщетение за вреди срещу Skeyes, както и правото му да поиска на последното да бъде наложена забрана да затваря отново въздушното пространство, като при неизпълнение да му бъде наложена периодична имуществена санкция.

24 Тази юрисдикция иска да се установи дали въпреки оперативната самостоятелност, с която разполага Skeyes, за да вземе решение дали е уместно затваряне на белгийското въздушно пространство, авиокомпании като Ryanair трябва да разполагат съгласно Регламент № 550/2004 с ефективни правни средства за защита, позволяващи им да гарантират защитата на правата им в случай на неизпълнение на задължение от страна на Skeyes.

25 При тези обстоятелства Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Търговски съд Ено, подразделение на Шарлероа) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли Регламент № 550/2004, и по-специално член 8 от него, да се тълкува в смисъл, че разрешава държавите членки да изключат от контрола, упражняван от съдилищата на тази държава членка, твърдяно неизпълнение на задължението за предоставяне на услуги от доставчик на аеронавигационно обслужване, или разпоредбите на [Регламент 550/2004] трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават държавите членки да предвидят ефикасна правна защита срещу твърдяното неизпълнение, като се взема предвид естеството на предоставяните услуги?

2) Трябва ли Регламент № 550/2004, доколкото пояснява, че „[о]сигуряването на аеронавигационно обслужване, както се предвижда от настоящия регламент, е свързано с упражняване на пълномощия от обществен орган, които нямат икономически характер, който да оправдае прилагането на правилата на Договора за конкуренцията“, да се тълкува в смисъл, че изключва не само правилата на самата

конкуренция, но и всички други правила, приложими към публичните предприятия, действащи на пазара на стоки и услуги, които имат косвено влияние върху конкуренцията, като тези, които забраняват пречките пред свободата на стопанската инициатива и предоставянето на услуги?“.

По допустимостта на преюдициалното запитване

26 Белгийското правителство счита, че двата преюдициални въпроса са недопустими.

27 Що се отнася до първия въпрос, запитващата юрисдикция се е ограничила до възпроизвеждане на становището на Skeyes. Тя не е уточнила релевантната национална правна уредба и не е обяснила доколко този въпрос е полезен за разрешаването на спора. Що се отнася до втория въпрос, той бил формулиран твърде общо, за да могат страните и заинтересованите лица да представят писмени становища, и не отговарял по-специално на изискванията на член 94 от Процедурния правилник на Съда.

28 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, които той определя съгласно своите правомощия, и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по преюдициален въпрос, отправен от национална юрисдикция съгласно член 267 ДФЕС, само когато не са спазени по-специално изискванията относно съдържанието на преюдициалното запитване в член 94 от Процедурния правилник или когато е ясно, че искането от националната юрисдикция тълкуване или преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или предмета на спора по главното производство, или когато въпросът е хипотетичен (решение от 25 март 2021 г., Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, т. 48 и цитираната съдебна практика).

29 В случая от обясненията, дадени от запитващата юрисдикция в преюдициалното ѝ запитване, и по-специално от изложението на националната съдебна практика относно компетентността на гражданските съдилища, недвусмислено следва, че според нея отговорът на поставените въпроси ѝ е необходим, за да ѝ позволи да се произнесе по спора, с който е сезирана. По-специално тези въпроси трябва да ѝ позволят, от една страна, да се произнесе относно собствената си компетентност с оглед на правомощията на Skeyes на основание Регламент № 550/2004 и от друга страна, да определи дали авиокомпанията може да се позовава на свободата на стопанска инициатива или на свободното предоставяне на услуги срещу решение, взето от Skeyes в рамките на неговите правомощия за обществено обслужване.

30 От изложеното по-горе следва, че преюдициалните въпроси са допустими.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

31 Следва да се отбележи, че Регламент № 550/2004, посочен в преюдициалните въпроси, се вписва, в съответствие със съображения 3 и 4, както и с член 1, параграф 1 от него, в контекста на разпоредбите на Регламент № 549/2004, който определя рамката за създаването на единно европейско небе.

32 Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент № 549/2004 инициативата единно европейско небе цели да повиши стандартите за безопасност на въздушното движение, да допринесе за устойчивото развитие на системата на въздушния транспорт и да подобри цялостното функциониране на управлението на въздушното движение и на аеронавигационното обслужване за общия въздушен трафик в Европа с оглед изпълняване на изискванията на всички ползватели на въздушното пространство. В член 2, точка 8 от посочения регламент тези ползватели са определени като оператори на въздухоплавателни средства, които оперират като общ въздушен трафик.

33 Следователно от посочените в предходната точка разпоредби следва, че авиокомпаниите като оператори на въздухоплавателни средства са ползватели на въздушното пространство.

34 На поставените от запитващата юрисдикция въпроси следва да се отговори именно с оглед на тези съображения.

По първия въпрос

35 С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 8 от Регламент № 550/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че предоставя на ползвателите на въздушното пространство, каквито са авиокомпаниите, право на ефективни правни средства за защита пред националните съдилища срещу доставчик на аеронавигационно обслужване, с цел съдебен контрол на твърдени неизпълнения на задължението за предоставяне на услуги, възложено на последния при упражняването на неговите правомощия за обществено обслужване.

36 За да се отговори на този въпрос, следва да се отбележи, че съгласно член 8, параграф 1 от Регламент № 550/2004 държавите членки осигуряват предоставянето на аеронавигационно обслужване на изключително основание в рамките на специфични блокове въздушно пространство по отношение на въздушното пространство под тяхна отговорност и за тази цел държавите членки определят доставчик на аеронавигационно обслужване, който притежава валиден в Съюза сертификат. В член 8, параграф 3 от този регламент изрично се уточнява, че държавите членки определят правата, но също и задълженията, които трябва да бъдат изпълнени от определен доставчик на услуга.

37 Освен това този регламент не съдържа конкретна разпоредба, която да предоставя на ползвателите на въздушното пространство правни средства за съдебна защита срещу решенията на посочения доставчик.

38 При тези условия, за да се определи дали въпреки мълчанието на член 8 от Регламент № 550/2004 в това отношение ползвателите все пак разполагат с такива правни средства за защита, следва да се вземе предвид не само текстът на тази разпоредба, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част.

39 Всъщност както от контекста на член 8 от Регламент № 550/2004, така и от целта му следва, че ползвателите на въздушното пространство, каквито са авиокомпаниите, са носители на определени права, които могат да бъдат засегнати от затварянето на това пространство.

40 На първо място, що се отнася до контекста, в който се вписва член 8 от Регламент № 550/2004, следва най-напред да се отбележи, че член 7, параграф 3 от този регламент гласи, че сертификатите, които са необходими за осигуряването на аеронавигационно обслужване, могат да бъдат издавани от националните органи за надзор на доставчиците на аеронавигационно обслужване индивидуално, за всеки тип аеронавигационна услуга, както е дефинирано в член 2 от Регламент № 549/2004, или за набор от такива услуги.

41 Съгласно точка 4 от последната разпоредба това обслужване включва, освен аеронавигационно обслужване, различни видове обслужване на въздушния трафик; комуникационно, навигационно обслужване и обзор; метеорологично обслужване за въздухоплаването и аеронавигационно информационно обслужване. Освен това от съображение 3 от Регламент № 549/2004 следва, че тези услуги представляват задача от общ интерес, включваща задължения за обществено обслужване.

42 Второ, член 7, параграф 4 от Регламент № 550/2004 изисква ползвателите на въздушното пространство да имат недискриминационен достъп до тези услуги. Освен това съгласно член 15 от този регламент, който трябва да се тълкува във връзка със съображение 22 от същия регламент, именно ползвателите трябва да понесат разходите за предоставеното им аеронавигационно обслужване или разходите, които са пряко свързани с експлоатацията на въздухоплавателни средства.

43 Така от контекста, в който се вписва член 8 от Регламент № 550/2004, е видно, че задълженията на определения въз основа на тази разпоредба доставчик на аеронавигационно обслужване включват и услуги, които могат да бъдат необходими за икономическата дейност на ползвателите на въздушното пространство.

44 На второ място, що се отнася до целите на Регламент № 550/2004, от съображение 10, както и от член 1, параграф 1 и от член 7, параграфи 1 и 7 от същия регламент следва, че той цели да гарантира непрекъснатост при осигуряването на цялото аеронавигационно обслужване в единното европейско небе.

45 От това следва, че с оглед на контекста, в който се вписва член 8 от Регламент № 550/2004, и на преследваната с този регламент цел задълженията, посочени в член 8 от този регламент във връзка с член 2, точка 4 от Регламент № 549/2004, представляват услуги, предоставяни в интерес на ползвателите на въздушното пространство, и следователно могат да им предоставят права, които затварянето на въздушното пространство би могло да засегне.

46 Въпреки това, ако ползвателите на въздушното пространство, каквито са авиокомпаниите, разполагат с правата, предоставени от приложимото вторично право на Съюза, по отношение на последните също се прилагат правилата на правото на Съюза относно безопасността, което се потвърждава, от една страна, от съображение 3 от Регламент

№ 549/2004 и от друга страна, от член 19, параграф 1 от Регламент № 1008/2008. Както подчертава генералният адвокат в точка 43 от заключението си, целта за безопасност на въздухоплаването е във фокуса на регламенти № 549/2004 и № 550/2004. Това е част от контекста, в който доставчик на аеронавигационно обслужване взема решение за затваряне на въздушното пространство.

47 Освен това, както отбелязва и генералният адвокат в точка 38 от заключението си, тези ползватели се ползват и от правата и свободите, предоставени от първичното право на Съюза, сред които свободата на стопанска инициатива, призната в член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

48 Всъщност съгласно член 16 от Хартата свободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики. Закрилата, която посоченият член дава, включва свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, свободата на договаряне и свободната конкуренция (вж. в този смисъл решения от 22 януари 2013 г., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 41 и 42 и от 15 април 2021 г., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) и др., C-798/18 и C-799/18, EU:C:2021:280, т. 55 и 56).

49 От това следва, че ползвател на въздушното пространство, какъвто е Ryanair, е носител на определени права съгласно член 8 от Регламент № 550/2004 във връзка с член 2, точка 4 от Регламент № 549/2004 и трябва да се счита, че тези негови права са потенциално засегнати от решение за затваряне на въздушното пространство, взето от доставчик на аеронавигационно обслужване.

50 Що се отнася обаче до правата и свободите, гарантирани от правото на Съюза, член 47 от Хартата прогласява в първа алинея, че всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита в съответствие с предвидените в този член условия.

51 На това право съответства наложеното на държавите членки задължение в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, а именно да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза (решения от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, т. 44 и от 6 октомври 2020 г., État luxembourgeois (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област), C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 47).

52 При все това, при липсата на правна уредба на Съюза в съответната област, по силата на принципа на процесуалната автономия следва във вътрешния правен ред на всяка държава членка да се установят процесуалните правила за съдебните производства при условие обаче при обхванатите от правото на Съюза положения тези правила да не са по-неблагоприятни, отколкото при подобни положения, уреждани от вътрешното право (принцип на равностойност), и да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2021 г., Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 58).

53 Освен това, тъй като главното производство се вписва в рамките на молба, отправена при условията на изключителна спешност, следва също да се припомни, че когато е сезиран със спор, който се урежда от правото на Съюза, националният съд трябва да бъде в състояние

да наложи обезпечителни мерки, за да гарантира пълното действие на последващото съдебно решение относно съществуването на правата, предявени на основание на правото на Съюза (решения от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 67 и от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 297).

54 Тъй като по настоящото дело се разглежда единствено принципът на ефективност, следва да се посочи, че правото на Съюза не принуждава държавите членки да въвеждат различни от установените във вътрешното право правни средства за защита, освен ако все пак от структурата на разглеждания национален правен ред личи, че няма никакво средство за защита пред съд, което да позволява дори и инцидентно да се гарантира спазването на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, или че единствената възможност правните субекти да получат достъп до съд, е да бъдат принудени да нарушат правото (решение от 21 декември 2021 г., Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 62).

55 Що се отнася до спора в главното производство, от акта за преюдициално запитване е видно, че е налице двойственост, що се отнася до компетентността на гражданските съдилища и на Conseil d'État (Държавен съвет). В това отношение съгласно правото на Съюза съответната държава членка може да избере да предостави на административен съд компетентността да се произнесе по даден спор или да предостави тази компетентност на гражданските съдилища, а дори и на двата вида съдилища в съответствие с определените от нея правила за разпределяне на компетентност, стига тези правила да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза.

56 За сметка на това, доколкото е възможно оперативната самостоятелност, с която евентуално разполага административен орган или независимо публично предприятие, като Skeyes, при упражняването на своите пълномощия на обществен орган, да се вземе предвид, за да се определи обхватът на съдебния контрол (вж. в този смисъл решение от 2 септември 2021 г., Association of Independent Meat Suppliers и Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, т. 78 и 79), това не може да доведе до липса на компетентност на съда, който може да гарантира упражняването на предоставените от правото на Съюза права и ефективността на правните средства за защита.

57 С оглед на гореизложеното на първия въпрос следва да се отговори, че член 8 от Регламент № 550/2004 във връзка с член 2, точка 4 от Регламент № 549/2004 и с оглед на член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че предоставя на ползвателите на въздушното пространство, каквито са авиокомпаниите, право на ефективни правни средства за защита пред националните съдилища срещу доставчик на аеронавигационно обслужване с цел упражняване на съдебен контрол по отношение на твърдени неизпълнения на възложеното на последния задължение за предоставяне на услуги.

По втория въпрос

58 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Регламент № 550/2004 във връзка със съображение 5 от същия регламент, както и с член 58, параграф 1 ДФЕС и член 16 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изключва прилагането на предвидените в Договора за функционирането на ЕС правила в областта на конкуренцията по отношение на осигуряването на аеронавигационно обслужване, свързано с упражняването на пълномощия от обществен орган, така както са

предвидени в посочения регламент, но също и прилагането на правила относно правата и свободите на ползвателите на въздушното пространство, каквито са свободата на предоставяне на услуги и свободата на стопанска инициатива.

59 Съгласно съображение 5 от Регламент № 550/2004 предвиденото от посочения регламент осигуряване на аеронавигационно обслужване е свързано с упражняване на пълномощия от обществен орган, които нямат икономически характер, който да оправдае прилагането на правилата на Договора в областта на конкуренцията.

60 В това отношение следва най-напред да се припомни, че преамбюлът на акт на Съюза може да уточнява съдържанието на разпоредбите на посочения акт, но няма правнообвързваща стойност. Следователно не може да бъде изтъкван, за да се избегне прилагането на самите разпоредби на съответния акт, нито за да се тълкуват тези разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им (решение от 19 декември 2019 г., Puppinck и др./Комисия, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, т. 75 и 76).

61 Съдържанието на съображение 5 от Регламент № 550/2004 обаче не намира конкретно проявление в нито една разпоредба от този регламент.

62 По-нататък, макар това съображение по същество да отразява практиката на Съда, съгласно която осигуряването на аеронавигационно обслужване, доколкото е свързано с упражняване на пълномощия от обществен орган, няма икономически характер, който да оправдае прилагането на правилата на Договора за функционирането на ЕС в областта на конкуренцията (вж. в този смисъл решения от 19 януари 1994 г., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, т. 30 и от 26 март 2009 г., SELEX Sistemi Integrati/Комисия, C-113/07 P, EU:C:2009:191, т. 71), в съображение 13 от този регламент въпреки това се посочва, че предоставянето на комуникационни, навигационни и обзорни услуги, както и на аеронавигационно информационно обслужване би трябвало да бъде организирано при пазарни условия.

63 Накрая, макар осигуряването на аеронавигационно обслужване да е свързано с упражняване на пълномощия от обществен орган, което позволява на държавите членки да определят на основание член 8 от Регламент № 550/2004 доставчик на аеронавигационно обслужване, извън правилата в областта на конкуренцията, това не означава, че ползвателите на въздушното пространство ще бъдат лишени на същото основание от правата и свободите, признати от правото на Съюза, като свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта, предвидено в член 58, параграф 1 ДФЕС.

64 Освен това, както бе посочено в точки 47 и 48 от настоящото решение, авиокомпаниите се ползват и от свободата на стопанска инициатива, закрепена в член 16 от Хартата и призната в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики.

65 Следва да се припомни, че свободата на стопанска инициатива обаче не е абсолютна. Тя може да бъде предмет на многобройни видове намеса от страна на публичната власт, с които в общ интерес могат да бъдат въведени ограничения за упражняването на стопанската дейност (вж. в този смисъл решения от 22 януари 2013 г., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 45 и 46, от 16 юли 2020 г., Adusbef и др., C-686/18, EU:C:2020:567, т. 83 и от 24 септември 2020 г., YS (Професионални пенсии на ръководен персонал), C-223/19, EU:C:2020:753, т. 88).

66 Освен това член 52, параграф 1 от Хартата допуска да бъдат налагани ограничения за упражняването на закрепените в нея права и свободи, като свободата на стопанска инициатива, при условие че тези ограничения са предвидени в закон, зачитат основното съдържание на тези права и свободи и при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора (решения от 16 юли 2020 г., Adusbef и др., C-686/18, EU:C:2020:567, т. 86 и от 24 септември 2020 г., YS (Професионални пенсии на ръководен персонал), C-223/19, EU:C:2020:753, т. 88).

67 Запитващата юрисдикция следва евентуално да провери дали са спазени тези условия. В това отношение обаче може да се припомни, както следва от точка 46 от настоящото решение, че упражняването на правото на ползвателите на въздушното пространство, каквито са авиокомпаниите, да извършват въздухоплавателни услуги в Съюза, е подчинено на изискванията за безопасност. Освен това Съдът вече е имал възможност да потвърди, че целта да се изгради и поддържа високо и уеднаквено равнище на безопасност на гражданското въздухоплаване в Европа, е цел от общ интерес (вж. в този смисъл решение от 5 юли 2017 г., Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, т. 43).

68 С оглед на гореизложеното на втория въпрос следва да се отговори, че Регламент № 550/2004 във връзка със съображение 5 от него, както и с член 58, параграф 1 ДФЕС и член 16 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че изключва прилагането на предвидените в Договора за функционирането на ЕС правила в областта на конкуренцията по отношение на осигуряването на аеронавигационно обслужване, свързано с упражняването на пълномощия от обществен орган, така както са предвидени в посочения регламент, но че не изключва прилагането на правила от Договора за функционирането на ЕС и от Хартата по отношение на правата и свободите на ползвателите на въздушното пространство, като правилата, свързани със свободата на предоставяне на услуги в областта на транспорта и свободата на стопанска инициатива.

По съдебните разноски

69 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) **Член 8 от Регламент (ЕО) № 550/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за осигуряването на аеронавигационно обслужване в единното европейско небе, изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г., във връзка с член 2, точка 4 от Регламент (ЕО) № 549/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за определяне на рамката за създаването на Единно европейско небе (рамков регламент), изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009, и с оглед на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че предоставя на ползвателите на въздушното пространство, каквито са авиокомпаниите, право на ефективни правни средства за защита пред**

националните съдилища срещу доставчик на аеронавигационно обслужване с цел упражняване на съдебен контрол по отношение на твърдени неизпълнения на възложеното на последния задължение за предоставяне на услуги.

2) **Регламент № 550/2004, изменен с Регламент (ЕО) № 1070/2009, във връзка със съображение 5 от него, както и с член 58, параграф 1 ДФЕС и член 16 от Хартата на основните права, трябва да се тълкува в смисъл, че изключва прилагането на предвидените в Договора за функционирането на ЕС правила в областта на конкуренцията по отношение на осигуряването на аеронавигационно обслужване, свързано с упражняването на пълномощия от обществен орган, така както са предвидени в посочения регламент, но че не изключва прилагането на правила от Договора за функционирането на ЕС и от посочената Харта по отношение на правата и свободите на ползвателите на въздушното пространство, като правилата, свързани със свободата на предоставяне на услуги в областта на транспорта и свободата на стопанска инициатива.**

Подписи