Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

2. juuni 2022 *

Eelotsusetaotlus – Lennutransport – Määrus (EÜ) nr 549/2004 – Määrus (EÜ) nr 550/2004 – Lennuliiklusteenuse osutaja – Õhuruumi sulgemise otsus – Avaliku võimu teostamine – Õhuruumi kasutaja – Lennuettevõtjad – Õigus esitada kaebus õhuruumi sulgemise otsuse peale – ELTL artikkel 58 – Transporditeenuste osutamise vabadus – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 16 ja 47 – Ettevõtlusvabadus – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

Kohtuasjas C-353/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Hainaut kaubanduskohtu Charleroi kolleegium, Belgia) 23. juuli 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 31. juulil 2020, menetluses

Skeyes

versus

Ryanair DAC,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president K. Jürimäe (ettekandja), kohtunikud N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra ja M. Gavalec,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 20. oktoobri 2021. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Skeyes, esindajad: *avocats* N. Becker, R. Thüngen ja K. De Vulder,

– Ryanair DAC, esindajad: *avocats* A. Cassart, A.-V. Rensonnet ja E. Vahida, *abogado* ja *Rechtsanwalt* S. Rating ning *dikigoros* I.-G. Metaxas-Maranghidis,

– Belgia valitsus, esindajad: L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens ja P. Cottin, keda abistasid *advocaten* L. Delmotte ja B. Van Hyfte,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

– Hispaania valitsus, esindaja: J. Rodríguez de la Rúa Puig,

– Poola valitsus, esindajad: B. Majczyna, T. Lisiewski ja S. Żyrek,

– Euroopa Komisjon, esindajad: P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls ja B. Sasinowska,

olles 13. jaanuari 2022. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määrust (EÜ) nr 550/2004 aeronavigatsiooniteenuste osutamise kohta ühtses Euroopa taevas (ELT 2004, L 96, lk 10; ELT eriväljaanne 07/08, lk 31), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1070/2009 (ELT 2009, L 300, lk 34), (edaspidi „määrus nr 550/2004“).

2 Taotlus on esitatud riigi osalusega sõltumatu äriühingu Skeyes ja lennuettevõtja Ryanair DAC vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Hainaut kaubanduskohtu Charleroi kolleegium, Belgia) äärmiselt kiireloomuliselt tehtud otsust, millega kohustati Skeyesi selle töötajate kollektiivse aktsiooni ajal tagama teenuse, mille osutamise ainuõigus tal on, et lennuliiklus saaks tavapäraselt toimida.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus nr 549/2004

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 549/2004, millega kehtestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks (raamdirektiiv) (ELT 2004, L 96, lk 1; ELT eriväljaanne 07/08, lk 23) (muudetud määrusega nr 1070/2009) (edaspidi „määrus nr 549/2004“), põhjenduses 3 on märgitud:

„Õhutranspordi süsteemi veatu toimimine nõuab aeronavigatsiooniteenuste püsivat kõrgetasemelist ohutust, et võimaldada Euroopa õhuruumi optimaalselt kasutada, ning püsivat kõrgetasemelist õhureisi ohutust, pidades kinni aeronavigatsiooniteenuste üldist huvi pakkuvatest ülesannetest, sealhulgas avaliku teenindamise kohustustest. Seepärast peaks see vastama vastutuse ja pädevuse kõrgeimatele standarditele.“

4 Selle määruse artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Ühtset Euroopa taevast käsitleva algatuse eesmärk on edasi arendada olemasolevaid lennuliikluse ohutusstandardeid, aidata kaasa lennutranspordi süsteemi jätkusuutlikule arengule ja parandada üldlennuliikluse lennuliikluse korraldamise (ATM) ja aeronavigatsiooniteenuste (ANS) üldist toimivust Euroopas eesmärgiga rahuldada kõikide õhuruumi kasutajate nõudmised. Ühtne Euroopa taevas koosneb sidusast üleeuroopalisest marsruutide, marsruutide haldamise ja lennuliikluse

korraldamise süsteemide võrgustikust, mis põhineb õhuruumi kasutajate huvides üksnes turvalisusel, tõhususel ja tehnilistel kaalutlustel. Selle eesmärgi saavutamiseks kehtestatakse käesoleva määrusega ühtne õiguslik raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks.“

5 Määruse artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„4. *aeronavigatsiooniteenindused* – lennuliiklusteenindused; sidepidamis-, navigatsiooni- ja jälgimisteenindused; meteoroloogiateenindused aeronavigatsiooni jaoks; aeronavigatsioonialase teabe teenindused;

[…]

8. *õhuruumi kasutajad* – üldiseks lennuliikluseks kasutatavate õhusõidukite käitajad;

[…]“.

Määrus nr 550/2004

6 Määruse nr 550/2004 põhjenduste 3–5, 10, 13 ja 22 kohaselt:

„(3) [Määrusega nr 549/2004] sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks.

(4) Ühtse Euroopa taeva loomiseks tuleks võtta meetmed, millega tagatakse aeronavigatsiooniteenuste ohutu ja tõhus osutamine ja mis on kooskõlas õhuruumi korraldamise ja kasutamisega, nagu on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määruses (EÜ) nr 551/2004 õhuruumi korraldamise ja kasutamise kohta ühtses Euroopa taevas (õhuruumi määrus) [(ELT 2004, L 96, lk 20)]. Selliste teenuste osutamise ühtne korraldamine on oluline selleks, et arvestada piisavalt õhuruumi kasutajate nõudmistega ning reguleerida lennuliiklust ohutult ja tõhusalt.

(5) Käesolevas määruses sätestatud lennuliiklusteenuste osutamine on seotud selliste riigiasutusele antud volituste kasutamisega, mis ei ole majanduslikku laadi selles tähenduses, et need õigustaksid asutamislepingu konkurentsieeskirjade kasutamist.

[…]

(10) Tuleks kehtestada aeronavigatsiooniteenuse osutajate sertifitseerimise ühine süsteem, mille abil saab määrata kindlaks selliste teenuste osutajate õigused ja kohustused ning kontrollida korrapäraselt nende vastavust sellistele nõuetele, tagades samas teenuste osutamise järjepidevuse.

[…]

(13) Teabe-, navigatsiooni- ja jälgimisteenuste ning aeronavigatsioonialase teabe osutamine tuleks korraldada turutingimustel, võttes samal ajal arvesse selliste teenuste eripära ja säilitades ohutuse kõrge taseme.

[…]

(22) Aeronavigatsiooniteenuse osutajad pakuvad teatavaid vahendeid ja teenuseid, mis on vahetult seotud õhusõiduki kasutamisega; sellistele vahenditele ja teenustele tehtud kulutused peaksid nad saama tagasi põhimõttel „kasutaja maksab“, mis tähendab, et õhuruumi kasutajad peaksid maksma kulude eest, mis nad tekitavad kasutamiskohas või sellele võimalikult lähedal.“

7 Nimetatud määruse artikli 1 „Kohaldamisala ja eesmärk“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolev määrus käsitleb [määruse nr 549/2004] kohaldamisala piires aeronavigatsiooniteenuste osutamist ühtses Euroopa taevas. Käesoleva määruse eesmärk on kehtestada ühised nõuded aeronavigatsiooniteenuste ohutuks ja tõhusaks osutamiseks ühenduses.“

8 Määruse artiklis 7 „Aeronavigatsiooniteenuse osutajate sertifitseerimine“ on sätestatud:

„1. Igasuguste aeronavigatsiooniteenuste osutamise suhtes [liidus] kohaldatakse liikmesriikide sertifitseerimist.

[…]

3. Siseriiklikud järelevalveasutused väljastavad sertifikaadid aeronavigatsiooniteenuse osutajatele, kui nad vastavad artiklis 6 osutatud ühistele nõuetele. Sertifikaadid võib väljastada eraldi iga [määruse nr 549/2004] artiklis 2 määratletud aeronavigatsiooniteenuse tüübi või selliste teenuste rühma jaoks, samuti olukorras, kus lennuliiklusteenuste osutaja, olenemata tema õiguslikust seisundist, kasutab ja peab ülal oma teabe-, navigatsiooni- ja jälgimissüsteeme. Sertifikaate kontrollitakse regulaarselt.

4. Sertifikaatides määratletakse aeronavigatsiooniteenuse osutajate õigused ja kohustused, sealhulgas õhuruumi kasutajate mittediskrimineeriv juurdepääs teenustele, võttes eelkõige arvesse ohutust. Sertifitseerimise suhtes võib kohaldada ainult II lisas sätestatud tingimusi. Sellised tingimused on objektiivselt põhjendatud, mittediskrimineerivad, proportsionaalsed ja läbipaistvad.

[…]

7. Riiklikud järelevalveasutused kontrollivad, kas ühiseid nõudeid ja sertifikaatidega seotud tingimusi täidetakse. Sellise seire üksikasjad märgitakse liikmesriikide poolt [määruse nr 549/2004] artikli 12 lõike 1 kohaselt esitatavatesse aastaaruannetesse. Kui riiklik järelevalveasutus leiab, et sertifikaadi omanik ei täida enam selliseid nõudeid või tingimusi, võtab ta asjakohased meetmed, tagades samas teenuste järjepidevuse, tingimusel, et ohutus on tagatud. Selliste meetmete hulka võib kuuluda sertifikaadi tühistamine.

[…]“.

9 Sama määruse artiklis 8 „Aeronavigatsiooniteenuse osutajate määramine“ on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et nende vastutusalasse kuuluva õhuruumi igas konkreetses osas osutab lennuliiklusteenuseid ainult üks teenuseosutaja. Selleks määravad liikmesriigid lennuliiklusteenuste osutaja, kellel on [liidus] kehtiv sertifikaat.

2. Piiriüleste teenuste osutamise puhul tagavad liikmesriigid, et nende siseriiklik õigussüsteem ei takistaks käesoleva artikli ja artikli 10 lõike 3 järgimist, nõudes, et lennuliiklusteenuste osutajad, kes osutavad teenuseid selle liikmesriigi vastutusalasse kuuluvas õhuruumis, peavad:

a) olema otseselt või enamusosaluse kaudu selle liikmesriigi või selle kodanike omanduses,

b) omama peamist tegevuskohta või registrijärgset asukohta selle liikmesriigi territooriumil, või

c) kasutama ainult selles liikmesriigis asuvaid rajatisi.

3. Liikmesriigid määratlevad määratud lennuliiklusteenuste osutajate õigused ja kohustused. Kohustused võivad sisaldada tingimusi, mis käsitlevad sellise asjakohase teabe õigel ajal esitamist, mis võimaldab teha kindlaks kõik õhusõidukite liikumised nende vastutusalasse kuuluvas õhuruumis.

4. Liikmesriikidel on lennuliiklusteenuste osutaja valimisel diskretsiooniõigus, tingimusel et teenuseosutaja vastab artiklites 6 ja 7 osutatud nõuetele ja tingimustele.

5. Artikli 9a kohaselt kehtestatud funktsionaalsete õhuruumiosade puhul, mis ulatuvad üle rohkem kui ühe liikmesriigi vastutusalasse kuuluva õhuruumi, määravad asjaomased liikmesriigid ühiselt käesoleva artikli lõike 1 kohaselt ühe või mitu lennuliiklusteenuste osutajat vähemalt üks kuu enne selle õhuruumiosa kasutuselevõttu.

6. Liikmesriigid teavitavad komisjoni ja teisi liikmesriike viivitamata käesoleva artikli alusel võetud otsusest, mis käsitlevad lennuliiklusteenuse osutajate määramist nende vastutusalasse kuuluva õhuruumi konkreetse osa jaoks.“

10 Määruse nr 550/2004 artikli 15 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Maksustamiskava põhineb aeronavigatsiooniteenuste kuludel, mis tekivad teenuseosutajatel õhuruumi kasutajate nimel toimides. Need kulud jaotatakse kavaga kasutajate kategooriate vahel.“

Määrus (EÜ) nr 1008/2008

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. septembri 2008. aasta määruse (EÜ) nr 1008/2008 ühenduses lennuteenuste osutamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (ELT 2008, L 293, lk 3) artikli 2 pealkiri on „Mõisted“. Selles on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

14. „liiklusõigus“ – õigus osutada lennuteenust [liidu] kahe lennujaama vahel;

[…]“.

12 Selle määruse artikli 15 lõikes 1 on sätestatud:

„[Liidu] lennuettevõtjatel on õigus osutada [liidusiseseid] lennuteenuseid.“

13 Määruse artikli 19 lõikes 1 on sätestatud:

„Liiklusõiguste kasutamise suhtes kehtivad [liidu], riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud avaldatud eeskirjad, mis on seotud ohutuse, turvalisuse, keskkonnakaitse ning teenindusaegade jaotamisega.“

Belgia õigus

14 Teatavaid avalikke ettevõtjaid reformiva 21. märtsi 1991. aasta seaduse (loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *Moniteur belge*, 27.3.1991, lk 6155) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „riigi osalusega äriühingute seadus“) artikli 1 lõigetes 1 ja 4 on sätestatud:

„1. Iga avalikku huvi esindav üksus, kes peab olema teatavas tööstus- või kaubandussektoris oma juhtimises iseseisev, võib pärast seda, kui seadusega kohandatakse tema põhikirja vastavalt käesoleva jaotise sätetele, saavutada iseseisva staatuse, sõlmides riigiga halduslepingu käesolevas seaduses sätestatud tingimustel.

[…]

4. Üksused, mis liigitatakse riigi osalusega iseseisvateks äriühinguteks, on:

[…]

4° Skeyes“.

15 Riigi osalusega äriühingute seaduse artiklis 170 on sätestatud:

„Skeyesi tegevusala on:

1° tagada lennuliikluse ohutus õhuruumides, mille eest vastutab Belgia riik 30. aprilli 1947. aasta seadusega heaks kiidetud 7. detsembri 1944. aasta rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni, nimelt selle lisa 2 alusel või muu rahvusvahelise lepingu alusel;

2° tagada lennujaamas Bruxelles-National lennukite liikumise kontroll lähenemis-, maandumis-, stardikohtades ning liiklusradadel ja -teedel, samuti lennukite juhendamine liiklusaladel, ning jätkuvalt kindlustada piirkondlike avalike lennujaamade ja lennuväljade õhuliiklusohutus vastavalt piirkondadega 30. novembril 1989 sõlmitud koostöölepingule;

3° anda politsei- ning lennundus- ja lennujaamakontrolliametitele teavet lennukite, nende juhtimise, liikumiste ja nende täheldatava mõju kohta;

4° anda meteoroloogilist teavet lennuliikluse jaoks ning osutada telekommunikatsiooniteenuseid või muid teenuseid, mis on seotud punktides 1 või 2 nimetatud tegevustega.“

16 Riigi osalusega äriühingute seaduse artiklis 171 on sätestatud:

„Artikli 170 punktides 1–3 nimetatud tegevused kujutavad endast avaliku teenuse osutamise ülesandeid.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

17 Belgia Kuningriik määras Skeyesi vastavalt määruse nr 550/2004 artiklile 8 lennuliikluseteenuste osutajaks selle liikmesriigi vastutusalasse kuuluvas õhuruumis (edaspidi „Belgia õhuruum“). Tema ülesanne on eelkõige tagada lennuliikluse ohutus Belgia õhuruumis. Sellega seoses on Skeyesil lubatud võtta nn *zero-rate*-meetmeid, mis tähendab, et Belgia õhuruumis või selle teatavates osades ei lubata ühtegi õhkutõusmist, maandumist ega läbilendu.

18 Ajavahemikul 2019. aasta veebruarist kuni maini oli Skeyes lennujuhtide kollektiivsete aktsioonide tagajärjel sunnitud mitu korda Belgia õhuruumi sulgema töötajate puuduse tõttu.

19 Kuna Skeyes otsustas 16. mail 2019 sulgeda Belgia õhuruumi lennujuhtide streigi tõttu, esitas Ryanair, kes tegutseb Belgias asuvate lennujaamade kaudu, Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroile (Hainaut kaubanduskohtu Charleroi kolleegium), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus, äärmiselt kiireloomulise nõude kohustada Skeyesi tagama nõuetekohane lennuliiklus.

20 See kohus rahuldas Ryanairi nõude samal päeval kohtumäärusega, milles ta määras 250 000 euro suuruse sunniraha iga tunni eest, mil Belgia õhuruum on lennujuhtide streigi tõttu suletud. Selle kohtumääruse õiguslikud tagajärjed olid piiratud ajavahemikuga 16.–24. maini 2019.

21 Ryanair sai selle kohtumääruse kätte 16. mail 2019, pärast Belgia õhuruumi taasavamist. Kuna 24. maini 2019 uut sulgemist ei toimunud, lõppesid selle määruse õiguslikud tagajärjed, ilma et sunniraha oleks rakendatud.

22 Skeyes vaidlustas 21. juunil 2019 kolmanda isikuna 16. mai 2019. aasta kohtumääruse eelotsusetaotluse esitanud kohtus. Ta väidab esimese võimalusena, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei olnud pädev lahendama nõuet, mis puudutab tema rolli Belgia õhuruumi kontrollijana. Ryanairil ei ole nimelt mingit subjektiivset õigust, mis võimaldaks tal sellist nõuet esitada, kuna Belgia õhuruumi reguleerimine kuulub ainult Skeyesi pädevusse. Teise võimalusena leiab ta, et tema kui avalik-õiguslik äriühing ei saa kuuluda eelotsusetaotluse esitanud kohtu alluvusse, kuna viimati nimetatu on tsiviilkohus.

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Ryanairi hagi põhines subjektiivsetel õigustel, nagu tema õigus sellele, et tema majandustegevust lennuettevõtjana ei piirata ebaproportsionaalselt, tema õigus esitada kahju hüvitamise hagi Skeyesi vastu ning tema õigus nõuda, et viimati nimetatul keelataks sunniraha ähvardusel õhuruumi uuesti sulgemine.

24 See kohus küsib, kas olenemata Skeyesi kaalutlusõigusest otsustada Belgia õhuruumi sulgemise vajalikkuse üle peab sellistel lennuettevõtjatel nagu Ryanair olema määruse nr 550/2004 kohane tõhus õiguskaitsevahend, mis võimaldab neil tagada oma õiguste kaitse Skeyesi-poolse kohustuste rikkumise korral.

25 Neil asjaoludel otsustas Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Hainaut kaubanduskohtu Charleroi kolleegium) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määrust nr 550/2004 ja eelkõige selle artiklit 8 tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriikidel jätta selle liikmesriigi kohtute kontrolli alt välja lennuliiklusteenuste osutaja teenuste osutamise kohustuse võimalikud rikkumised, või tuleb [määrust nr 550/2004] tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike osutatavate teenuste laadi arvesse võttes nägema ette tõhusa õiguskaitsevahendi võimalike rikkumiste vaidlustamiseks?

2. Kas määrust nr 550/2004, milles on täpsustatud, et „lennuliiklusteenuste osutamine on seotud selliste riigiasutusele antud volituste kasutamisega, mis ei ole majanduslikku laadi selles tähenduses, et need õigustaksid asutamislepingu konkurentsieeskirjade kasutamist", tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole välja jäetud mitte ainult konkurentsieeskirjad kitsamas tähenduses, vaid ka kõik kaupade ja teenuste turul tegutsevatele riigi osalusega äriühingutele kohaldatavad muud õigusnormid, mis mõjutavad konkurentsi kaudselt, näiteks sätted, mille kohaselt on keelatud ettevõtlus- ja teenuste osutamise vabaduse piirangud?"

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

26 Belgia valitsus leiab, et mõlemad eelotsuse küsimused on vastuvõetamatud.

27 Mis puudutab esimest küsimust, siis on tema väitel eelotsusetaotluse esitanud kohus piirdunud Skeyesi seisukoha kordamisega. Ta ei ole täpsustanud asjakohast riigisisest õigusraamistikku ega selgitanud selle küsimuse vajalikkust vaidluse lahendamisel. Ta väidab, et teine küsimus on sõnastatud liiga üldiselt, et võimaldada pooltel ja huvitatud isikutel esitada kirjalikke märkusi, ning see ei vasta muu hulgas Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuetele.

28 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mis liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille õigsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda ELTL artikli 267 alusel esitatud liikmesriigi kohtu eelotsuse küsimusele vastamast eeskätt vaid juhul, kui ei ole järgitud kodukorra artiklis 94 sätestatud nõudeid eelotsusetaotluse sisu kohta või kui on ilmne, et liidu õigusnormi tõlgendamine või kehtivuse hindamine, mida liikmesriigi kohus taotleb, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või kui probleem on oletuslik (25. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest eelotsusetaotluses ja eelkõige tsiviilkohtute pädevust käsitleva liikmesriigi kohtupraktika ülevaatest ühemõtteliselt, et selle kohtu arvates on esitatud küsimustele vastamine vajalik tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks. Täpsemalt, need küsimused peavad võimaldama tal esiteks otsustada oma pädevuse üle teha otsus Skeyesile määruse nr 550/2004 alusel antud volituste kohta ja teiseks teha kindlaks, kas lennuettevõtja võib tugineda ettevõtlusvabadusele või teenuste osutamise vabadusele sellise otsuse vastu, mille Skeyes tegi talle delegeeritud avalike teenuste osutamise raames.

30 Eespool esitatust järeldub, et eelotsuse küsimused on vastuvõetavad.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Sissejuhatavad märkused

31 Tuleb märkida, et eelotsuse küsimustes viidatud määrus nr 550/2004 seondub vastavalt selle määruse põhjendustele 3 ja 4 ning artikli 1 lõikele 1 määruse nr 549/2004 nende sätetega, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks.

32 Määruse nr 549/2004 artikli 1 lõike 1 kohaselt on ühtset Euroopa taevast käsitleva algatuse eesmärk edasi arendada olemasolevaid lennuliikluse ohutusstandardeid, aidata kaasa lennutranspordi süsteemi jätkusuutlikule arengule ja parandada üldlennuliikluse lennuliikluse korraldamise (ATM) ja aeronavigatsiooniteenuste (ANS) üldist toimivust Euroopas eesmärgiga rahuldada kõikide õhuruumi kasutajate nõudmised. Need kasutajad on määratletud selle määruse artikli 2 punktis 8 kui üldiseks lennuliikluseks kasutatavate õhusõidukite käitajad.

33 Seega tuleneb eelmises punktis viidatud sätetest, et lennuettevõtjad kui õhusõidukite käitajad on õhuruumi kasutajad.

34 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimustele vastamisel tuleb lähtuda nendest kaalutlustest.

Esimene küsimus

35 Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 550/2004 artiklit 8 tuleb tõlgendada nii, et see annab sellistele õhuruumi kasutajatele nagu lennuettevõtjad liikmesriigi kohtutes õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile lennuliiklusteenuste osutaja vastu, et lasta kohtulikult kontrollida viimati nimetatule delegeeritud avalike teenuste osutamise kohustuse väidetavaid rikkumisi.

36 Sellele küsimusele vastamiseks tuleb märkida, et määruse nr 550/2004 artikli 8 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et lennuliiklusteenuseid osutatakse ainult kõnealuste liikmesriikide vastutusalasse kuuluva õhuruumi määratletud osa piires ja määravad selleks lennuliiklusteenuste osutaja, kellel on liidus kehtiv sertifikaat. Selle määruse artikli 8 lõikes 3 on sõnaselgelt täpsustatud, et õigused ja ka määratud teenuseosutaja kohustused määratlevad liikmesriigid.

37 Lisaks olgu märgitud, et see määrus ei sisalda ühtegi konkreetset sätet, mille eesmärk oleks anda õhuruumi kasutajatele õigus pöörduda kohtusse selle teenuseosutaja otsuste peale.

38 Neil asjaoludel tuleb selleks, et teha kindlaks, kas vaatamata sellele, et määruse nr 550/2004 artikkel 8 selles osas vaikib, on neil kasutajatel siiski selline õiguskaitsevahend, lisaks selle sätte sõnastusele arvesse võtta ka selle konteksti ja nende õigusnormide eesmärke, mille osa see on.

39 Nimelt nähtub nii määruse nr 550/2004 artikli 8 kontekstist kui ka selle eesmärgist, et sellistel õhuruumi kasutajatel nagu lennuettevõtjad on teatud õigused, mida õhuruumi sulgemine võib mõjutada.

40 Esimesena, mis puudutab määruse nr 550/2004 artikli 8 konteksti, siis tuleb esiteks märkida, et selle määruse artikli 7 lõige 3 sätestab, et riiklikud järelevalveasutused väljastavad sertifikaadid aeronavigatsiooniteenuse osutajatele iga määruse nr 549/2004 artiklis 2 määratletud aeronavigatsiooniteenuse tüübi või selliste teenuste rühma jaoks.

41 Viimati nimetatud sätte punkti 4 kohaselt hõlmavad need teenused lisaks lennuliiklusteenustele side-, navigatsiooni- ja jälgimisteenuseid, meteoroloogiateenuseid aeronavigatsiooni jaoks ja aeronavigatsiooniteabe teenuseid. Lisaks tuleneb määruse nr 549/2004 põhjendusest 3, et need teenused kuuluvad üldist huvi pakkuva ülesande alla, mis hõlmab avalike teenuste osutamise kohustusi.

42 Teiseks nõuab määruse nr 550/2004 artikli 7 lõige 4, et õhuruumi kasutajatel oleks mittediskrimineeriv juurdepääs neile teenustele. Lisaks peavad need kasutajad vastavalt selle määruse artiklile 15 koostoimes määruse põhjendusega 22 kandma nende nimel toimides tekkinud või õhusõidukite käitamisega otseselt seotud aeronavigatsiooniteenuste kulud.

43 Nii nähtub määruse nr 550/2004 artikli 8 kontekstist, et selle sätte alusel määratud lennuliiklusteenuste osutaja kohustused on ka teenused, mis võivad olla õhuruumi kasutajatele majandustegevuses vajalikud.

44 Teisena, mis puudutab määruse nr 550/2004 eesmärke, siis tuleneb selle määruse põhjendusest 10 ning artikli 1 lõikest 1 ning artikli 7 lõigetest 1 ja 7, et määruse eesmärk on tagada kõikide aeronavigatsiooniteenuste osutamise järjepidevus ühtses Euroopa taevas.

45 Sellest järeldub, et arvestades määruse nr 550/2004 artikli 8 konteksti ja selle määrusega taotletavat eesmärki, kujutavad nimetatud määruse artiklis 8 koostoimes määruse nr 549/2004 artikli 2 punktiga 4 silmas peetud kohustused endast teenuseid, mida osutatakse õhuruumi kasutajate huvides ning võivad seega anda neile õigusi, mida õhuruumi sulgemine võib mõjutada.

46 Kuigi sellistele lennuruumi kasutajatele nagu lennuettevõtjad on liidu teiseste kohaldatavate õigusnormidega antud õigused, kehtivad nende suhtes ka liidu ohutusalased õigusnormid, nagu kinnitavad esiteks määruse nr 549/2004 põhjendus 3 ja teiseks määruse nr 1008/2008 artikli 19 lõige 1. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 43 rõhutab, on lennuohutuse eesmärk määruste nr 549/2004 ja nr 550/2004 keskmes. See on osa lennuliiklusteenuste osutaja poolt õhuruumi sulgemise otsuse tegemist ümbritsevast taustast.

47 Lisaks, nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 38, on kõnealustel kasutajatel ka liidu esmase õigusega antud õigused ja vabadused, sealhulgas Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 16 tunnustatud ettevõtlusvabadus.

48 Harta artikli 16 kohaselt tunnustatakse ettevõtlusvabadust liidu õiguse ning riigisiseste õigusaktide ja tavade kohaselt. Selle artikliga tagatud kaitse hõlmab majandus- või äritegevuse vabadust, lepinguvabadust ja vaba konkurentsi (vt selle kohta 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punktid 41 ja 42, ning 15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Federazione nazionale delle imprese Elettrotecniche ed elettroniche (Anie) jt, C-798/18 ja C-799/18, EU:C:2021:280, punktid 55 ja 56).

49 Sellest tuleneb, et sellisel õhuruumi kasutajal nagu Ryanair on teatud õigused määruse nr 550/2004 artikli 8 alusel koostoimes määruse nr 549/2004 artikli 2 punktiga 4 ning teda tuleb käsitada isikuna, kelle õigusi võib lennuliiklusteenuste osutaja õhuruumi sulgemise otsus kahjustada.

50 Liidu õigusega tagatud õiguste ja vabaduste kohta on harta artikli 47 esimeses lõigus aga sätestatud, et igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis sätestatud tingimustel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile.

51 Sellele õigusele vastab ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus kehtestatud liikmesriikide kohustus näha ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajalik kaebeõigus liidu õigusega hõlmatud valdkondades (16. mai 2017. aasta kohtuotsus Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 44, ja 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus État luxembourgeois (õigus esitada kaebus maksuteabe taotluse peale), C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 47).

52 Kuna aga selles valdkonnas puuduvad liidu õigusnormid, tuleb menetlusautonoomia põhimõttest lähtudes kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras menetlusnormid nende õiguskaitsevahendite kasutamiseks, kuid seda tuleb teha nii, et need ei oleks liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades vähem soodsad kui riigisisese õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid sarnaseid olukordi reguleerivad normid (võrdväärsuse põhimõte) ega muudaks liidu õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (vt selle kohta 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 58).

53 Lisaks, kuna põhikohtuasi käsitleb äärmiselt kiireloomulist nõuet, siis tuleb ka korrata, et liikmesriigi kohtunikul, kelle lahendada on liidu õiguse reguleerimisalasse kuuluv vaidlus, peab olema võimalus kohaldada esialgset õiguskaitset sellise kohtuotsuse täieliku toime kindlustamiseks, mis tehakse liidu õigusest väidetavalt tulenevate õiguste olemasolu kohta (13. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 67, ja 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 297).

54 Kuna käesolevas kohtuasjas on kõne all üksnes tõhususe põhimõte, siis tuleb märkida, et liidu õigus ei kohusta liikmesriike kehtestama muid õiguskaitsevahendeid kui need, mis on sätestatud riigisiseses õiguses, välja arvatud juhul, kui vastava liikmesriigi õiguskorra ülesehitusest siiski nähtub, et ei ole ühtegi õiguskaitsevahendit, mis võimaldaks kas või kõrvalnõude alusel tagada õigussubjektidele liidu õigusest tulenevad õigused, või kui õigussubjektide ainus võimalus kohtusse pöördumiseks oleks õigusrikkumise toimepanek (vt selle kohta 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 62).

55 Mis puudutab põhikohtuasja, siis nähtub eelotsusetaotlusest, et tsiviilkohtute ja Conseil d'État' pädevus on kahetine. Selle seoses olgu märgitud, et liidu õigus annab liikmesriigile õiguse valida, kas anda teatud vaidluse läbivaatamise pädevus halduskohtule või anda see pädevus tema kindlaks määratud pädevuse jaotuse normide kohaselt tsiviilkohtule või isegi mõlemale, tingimusel et need normid ei muuda liidu õigusega antud õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks.

56 Teisalt tuleb silmas pidada, et kuigi kohtuliku kontrolli ulatuse kindlaksmääramisel võib arvesse võtta kaalutlusõigust, mis vajaduse korral on haldusasutusel või sellisel riigi osalusega sõltumatul äriühingul nagu Skeyes talle delegeeritud avaliku võimu ülesannete teostamise raames (vt selle kohta 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus Association of Independent Meat Suppliers ja

Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, punktid 78 ja 79), ei saa see kaasa tuua seda, et kohtul, kes peaks tagama, et liidu õigusega antud õigusi saab kasutada ja et õiguskaitsevahendid on tõhusad, puudub pädevus.

57 Eeltoodut arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et määruse nr 550/2004 artiklit 8, koostoimes määruse nr 549/2004 artikli 2 punktiga 4 ja silmas pidades harta artiklit 47, tuleb tõlgendada nii, et see annab sellistele õhuruumi kasutajatele nagu lennuettevõtjad liikmesriigi kohtutes õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile lennuliiklusteenuste osutaja vastu, et lasta kohtulikult kontrollida viimati nimetatule delegeeritud avalike teenuste osutamise kohustuse väidetavaid rikkumisi.

Teine küsimus

58 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määrust nr 550/2004, koostoimes selle põhjendusega 5, ELTL artikli 58 lõikega 1 ja harta artikliga 16, tuleb tõlgendada nii, et see välistab EL toimimise lepingus ette nähtud konkurentsieeskirjade kohaldamise selliste aeronavigatsiooniteenuste osutamisele, mis on seotud selles määruses ette nähtud avaliku võimu ülesannete täitmisega, ja välistab ka õhuruumi kasutajatele selliseid õigusi ja vabadusi andvate eeskirjade kohaldamise, nagu ettevõtlusvabadus ja teenuste osutamise vabadus.

59 Määruse nr 550/2004 põhjenduse 5 kohaselt on selles määruses ette nähtud aeronavigatsiooniteenuste osutamine seotud selliste avaliku võimu ülesannete täitmisega, mis ei ole majanduslikku laadi selles tähenduses, et need õigustaksid asutamislepingu konkurentsieeskirjade kasutamist.

60 Sellega seoses tuleb kõigepealt meelde tuletada, et kuigi liidu õigusakti preambul võib täpsustada selle akti sätete sisu, ei ole sellel siduvat õigusjõudu. Seega ei saa sellele tugineda asjaomase akti sätetest kõrvalekaldumiseks või nende sätete tõlgendamiseks ilmselgelt vastupidi nende sõnastusele (19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Puppinck jt *vs*. komisjon, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punktid 75 ja 76).

61 Määruse nr 550/2004 põhjenduse 5 sisu ei ole aga üheski selle määruse sättes täpsustatud.

62 Edasi, kuigi see põhjendus kajastab sisuliselt Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt ei ole aeronavigatsiooniteenuste osutamine niivõrd, kuivõrd see on seotud avaliku võimu teostamisega, majanduslikku laadi selles tähenduses, et need õigustaksid EL toimimise lepingu konkurentsieeskirjade kasutamist (vt selle kohta 19. jaanuari 1994. aasta kohtuotsus SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, punkt 30, ja 26. märtsi 2009. aasta kohtuotsus SELEX Sistemi Integrati *vs*. komisjon, C-113/07 P, EU:C:2009:191, punkt 71), on selle määruse põhjenduses 13 seevastu märgitud, et side-, navigatsiooni- ja jälgimisteenuste ning aeronavigatsioonialase teabe osutamine tuleks korraldada turutingimustel.

63 Lõpuks, kuigi aeronavigatsiooniteenuste osutamine on seotud avaliku võimu teostamisega, mis lubab liikmesriikidel määruse nr 550/2004 artikli 8 alusel määrata lennuliiklusteenuse osutaja konkurentsieeskirju järgimata, ei tähenda see, et õhuruumi kasutajatelt võetaks samas võimalus kasutada selliseid liidu õigusega tunnustatud õigusi ja vabadusi nagu ELTL artikli 58 lõikes 1 ette nähtud transporditeenuste osutamise vabadus.

64 Lisaks, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 47 ja 48, on lennuettevõtjatel ka harta artiklis 16 sätestatud ettevõtlusvabadus, mida tunnustatakse liidu õiguse ning riigisiseste õigusaktide ja tavade kohaselt.

65 Tuleb siiski meelde tuletada, et ettevõtlusvabadus ei kujuta endast absoluutset õigust. See võib olla allutatud mitmesugusele avaliku võimu sekkumisele, millega võidaks üldistes huvides kehtestada piirangud majandustegevusele (vt selle kohta 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punktid 45 ja 46; 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Adusbef jt, C-686/18, EU:C:2020:567 punkt 83, ja 24. septembri 2020. aasta kohtuotsus YS (juhtivtöötajate tööandjapension), C-223/19, EU:C:2020:753, punkt 88).

66 Lisaks lubab harta artikli 52 lõige 1 seada hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste – nagu ettevõtlusvabadus – teostamisele piiranguid, tingimusel et need piirangud on ette nähtud seadusega, arvestavad nende õiguste ja vabaduste olemust ning on proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt vajalikud ja vastavad tegelikult liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kaitsevad vajaduse korral teiste isikute õigusi ja vabadusi (16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Adusbef jt, C-686/18, EU:C:2020:567 punkt 86, ja 24. septembri 2020. aasta kohtuotsus YS (juhtivtöötajate tööandjapension), C-223/19, EU:C:2020:753, punkt 88).

67 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on vajaduse korral kontrollida, kas need tingimused on täidetud. Sellega seoses tuleb siiski korrata – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 46 –, et selliste õhuruumi kasutajate nagu lennuettevõtjad õiguse osutada liidus lennuteenuseid kasutamisel peab lähtuma ohutusnõuetest. Veel olgu märgitud, et Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus kinnitada, et eesmärk saavutada Euroopa tsiviillennundusohutuse ühtne ja kõrge tase on üldise huvi eesmärk (vt selle kohta 5. juuli 2017. aasta kohtuotsus Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, punkt 43).

68 Eeltoodut arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et määrust nr 550/2004 koostoimes selle põhjendusega 5 ning ELTL artikli 58 lõikega 1 ja harta artikliga 16 tuleb tõlgendada nii, et see välistab EL toimimise lepingus ette nähtud konkurentsieeskirjade kohaldamise selliste aeronavigatsiooniteenuste osutamisele, mis on seotud selles määruses ette nähtud avaliku võimu ülesannete täitmisega, kuid see ei välista Euroopa Liidu toimimise lepingust ja hartast tulenevate selliste eeskirjade kohaldamist, mis annavad õhuruumi kasutajatele sellised õigused ja vabadused nagu transporditeenuste osutamise vabadus ja ettevõtlusvabadus.

Kohtukulud

69 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 550/2004 aeronavigatsiooniteenuste osutamise kohta ühtses Euroopa taevas (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1070/2009) artiklit 8 koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 549/2004, millega kehtestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks (raamdirektiiv) (muudetud määrusega nr 1070/2009), artikli 2 punktiga 4 ja silmas**

pidades Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et see annab sellistele õhuruumi kasutajatele nagu lennuettevõtjad liikmesriigi kohtutes õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile lennuliiklusteenuste osutaja vastu, et lasta kohtulikult kontrollida viimati nimetatule delegeeritud avalike teenuste osutamise kohustuse väidetavaid rikkumisi.

2. **Määrust nr 550/2004 (muudetud määrusega nr 1070/2009) koostoimes selle põhjendusega 5 ning ELTL artikli 58 lõikega 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 16 tuleb tõlgendada nii, et see välistab EL toimimise lepingus ette nähtud konkurentsieeskirjade kohaldamise selliste aeronavigatsiooniteenuste osutamisele, mis on seotud selles määruses ette nähtud avaliku võimu ülesannete täitmisega, kuid see ei välista EL toimimise lepingust ja hartast tulenevate selliste eeskirjade kohaldamist, mis annavad õhuruumi kasutajatele sellised õigused ja vabadused nagu transporditeenuste osutamise vabadus ja ettevõtlusvabadus.**

Allkirjad