Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

2. lipnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zračni promet – Uredba (EZ) br. 549/2004 – Uredba (EZ) br. 550/2004 – Pružatelj usluga u zračnom prometu – Odluka o zatvaranju zračnog prostora – Izvršavanje javnih ovlasti – Korisnik zračnog prostora – Zračni prijevoznici – Pravo žalbe protiv odluke o zatvaranju zračnog prostora – Članak 58. UFEU-a – Sloboda pružanja usluga u području prijevoza – Članci 16. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Sloboda poduzetništva – Pravo na djelotvoran pravni lijek”

U predmetu C-353/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Trgovački sud u Hainautu, Odjel u Charleroiu, Belgija), odlukom od 23. srpnja 2020., koju je Sud zaprimio 31. srpnja 2020., u postupku

Skeyes

protiv

Ryanair DAC,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. listopada 2021.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Skeyes, N. Becker, R. Thüngen i K. De Vulder, *avocats*,

– za Ryanair DAC, A. Cassart, A.-V. Rensonnet i E. Vahida, *avocats*, S. Rating, *abogado* i *Rechtsanwalt*, i I.-G. Metaxas-Maranghidis, *dikigoros*,

* Jezik postupka: francuski

– za belgijsku vladu, L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens i P. Cottin, u svojstvu agenata, uz asistenciju L. Delmotte i B. Van Hyfte, *advocaten*,

– za španjolsku vladu, J. Rodríguez de la Rúa Puig, u svojstvu agenta,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, T. Lisiewski i S. Żyrek, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls i B. Sasinowska, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. siječnja 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe (EZ) br. 550/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o pružanju usluga u zračnoj plovidbi u jedinstvenom europskom nebu (SL 2004., L 96, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 75.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1070/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. (SL 2009., L 300, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 16., str. 206.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 550/2004).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između neovisnog javnog poduzeća Skeyes i zračnog prijevoznika Ryanair DAC u vezi s odlukom koju je u iznimno hitnom postupku donio Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Trgovački sud u Hainautu, Odjel u Charleroiu, Belgija), kojom je društvu Skeyes naloženo da, nakon kolektivne tužbe njegova osoblja, osigura pružanje usluge čiji je on jedini pružatelj kako bi se zračni promet mogao uobičajeno odvijati.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 549/2004

3 U skladu s uvodnom izjavom 3. Uredbe (EZ) br. 549/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o utvrđivanju okvira za stvaranje jedinstvenog europskog neba (Okvirna uredba) (SL 2004., L 96, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 4., str. 75.), kako je izmijenjena Uredbom br. 1070/2009 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 549/2004):

„Neometano djelovanje sustava zračnog prometa zahtijeva dosljednu, visoku razinu sigurnosti usluga u zračnoj plovidbi koja omogućuje optimalno korištenje europskog zračnog prostora, kao i dosljednu, visoku razinu sigurnosti zračnog prijevoza u skladu s obvezom pružanja usluga u zračnoj plovidbi koja je od općeg interesa, uključujući obveze javne službe. Zato se pružanje usluga mora provoditi u skladu s najvišim standardima odgovornosti i stručnosti."

4 Članak 1. stavak 1. te uredbe predviđa:

„Cilj inicijative za jedinstveno europsko nebo je poboljšanje postojećih standarda sigurnosti, doprinošenje održivom razvoju sustava zračnog prometa i poboljšanje cjelokupne izvedbe upravljanja zračnim prometom (ATM) i usluga u zračnoj plovidbi (ANS) za opći zračni promet u Europi radi ispunjavanja zahtjeva svih korisnika zračnog prostora. Ovo jedinstveno europsko nebo uključuje usklađenu paneuropsku mrežu ruta, upravljanje mrežom i sustave za upravljanje zračnim prometom, koji se temelje samo na sigurnosti, učinkovitosti i tehničkim zahtjevima, na dobrobit svih korisnika zračnog prostora. U postizanju ovog cilja, ovom se Uredbom uspostavlja usklađeni zakonodavni okvir za stvaranje jedinstvenog europskog neba."

5 U skladu s člankom 2. navedene uredbe, naslovljenim „Definicije", primjenjuju se sljedeće definicije:

„4. ‚usluge u zračnoj plovidbi' znači usluge zračnog prometa; komunikacijske usluge, usluge plovidbe i nadzora, meteorološke usluge za zračnu plovidbu i usluge zrakoplovnog informiranja;

[…]

8. ‚korisnici zračnog prostora' znači operatori zrakoplova koji lete u općem zračnom prometu;

[…]"

Uredba br. 550/2004

6 U skladu s uvodnim izjavama 3. do 5., 10., 13. i 22. Uredbe br. 550/2004:

„(3) Uredbom br. 549/2004 […] utvrđuje se okvir za stvaranje jedinstvenog europskog neba.

(4) Za stvaranje jedinstvenog europskog neba, treba usvojiti mjere kojima bi se osiguralo sigurno i učinkovito pružanje usluga u zračnoj plovidbi u skladu s organizacijom i korištenjem zračnog prostora kako je to predviđeno [Uredbom (EZ) br. 551/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o organizaciji i korištenju zračnog prostora u jedinstvenom europskom nebu (Uredba o zračnom prostoru) (SL 2004., L 96, str. 20.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 115.)]. Važno je uspostaviti usklađen organizacijski okvir za pružanje takvih usluga kako bi se moglo na odgovarajući način odgovoriti na zahtjeve korisnika zračnog prostora te na siguran i učinkovit način regulirati zračni promet.

(5) Pružanje usluga u zračnom prometu, kako je to predviđeno ovom Uredbom, povezano je s izvršavanjem javnih ovlasti koje nisu gospodarske naravi pa stoga ne opravdavaju primjenu pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora.

[…]

(10) Uz jamčenje kontinuiteta pružanja usluga, potrebno je uspostaviti zajednički sustav certificiranja pružatelja usluga u zračnoj plovidbi kojim bi se definirali prava i obveze tih pružatelja usluga i redovito pratilo ispunjavaju li se ti uvjeti.

[…]

(13) Pružanje usluga komunikacije, plovidbe i nadzora, kao i usluga zrakoplovnog informiranja treba organizirati u skladu s tržišnim uvjetima, uvažavajući pritom posebne značajke takvih usluga i održavajući visoku razinu sigurnosti.

[…]

(22) Pružatelji usluga u zračnoj plovidbi nude određene uređaje i usluge koji su izravno povezani s letenjem zrakoplova, a čije bi troškove morali naplatiti u skladu s načelom ‚korisnik plaća', što znači da bi korisnici zračnog prostora trebali platiti troškove koje stvaraju na samom mjestu uporabe ili što je moguće bliže tom mjestu."

7 Članak 1. te uredbe, pod naslovom „Područje primjene i cilj", u stavku 1. određuje:

„Unutar područja primjene [Uredbe br. 549/2004], ova se Uredba odnosi na pružanje usluga u zračnoj plovidbi u jedinstvenom europskom nebu. Cilj je ove Uredbe utvrditi zajedničke zahtjeve za sigurno i učinkovito pružanje usluga u zračnoj plovidbi u Zajednici."

8 Članak 7. Uredbe br. 550/2004, naslovljen „Izdavanje svjedodžbi pružateljima usluga u zračnoj plovidbi", određuje:

„1. Države članice izdaju svjedodžbe za pružanje svih usluga u zračnoj plovidbi u [Uniji].

[…]

3. Nacionalna nadzorna tijela izdaju svjedodžbe pružateljima usluga u zračnoj plovidbi, ako oni ispunjavaju zajedničke zahtjeve navedene u članku 6. Svjedodžbe se mogu izdavati pojedinačno za svaku vrstu usluge u zračnoj plovidbi kako je utvrđeno u članku 2. [Uredbe br. 549/2004], ili za paket takvih usluga, među ostalim, kada pružatelj usluga u zračnoj plovidbi, bez obzira na svoj pravni status, održava i upravlja vlastitim komunikacijskim, plovidbenim i nadzornim sustavima. Svjedodžbe se redovito provjeravaju.

4. Svjedodžbama se utvrđuju prava i obveze pružatelja usluga u zračnoj plovidbi, uključujući nediskriminirajući pristup korisnika zračnog prostora tim uslugama, s posebnim naglaskom na sigurnost. Na izdavanje svjedodžbi primjenjuju se samo uvjeti navedeni u Prilogu II. Takvi uvjeti moraju biti objektivno opravdani, nediskriminirajući, proporcionalni i transparentni.

[…]

7. Nacionalna nadzorna tijela nadziru ispunjavanje zajedničkih zahtjeva i uvjeta koji su priloženi svjedodžbama. Podaci o ovom nadzoru se uključuju u godišnja izvješća koja države članice dostavljaju u skladu s člankom 12. stavkom 1. [Uredbe br. 549/2004]. Ako nacionalno nadzorno tijelo utvrdi da imatelj svjedodžbe više ne ispunjava takve zahtjeve ili uvjete, ono poduzima odgovarajuće mjere osiguravajući pri tom kontinuitet usluga, pod uvjetom da se ne ugrožava sigurnost. Ove mjere mogu uključivati opoziv svjedodžbe.

[…]"

9 Članak 8. iste uredbe, naslovljen „Imenovanje pružatelja usluga u zračnom prometu”, predviđa:

„1. Države članice osiguravaju pružanje usluga u zračnom prometu na isključivoj osnovi unutar određenih blokova zračnog prostora u odnosu na zračni prostor pod njihovom nadležnošću. U tu svrhu države članice određuju pružatelja usluga u zračnom prometu koji ima valjanu svjedodžbu u [Uniji].

2. Za pružanje prekograničnih usluga, države članice osiguravaju da se njihovim nacionalnim pravnim sustavom ne sprečava sukladnost s ovim člankom i člankom 10. stavkom 3. zahtijevanjem da pružatelji usluga u zračnom prometu koji pružaju usluge u zračnom prostoru pod nadležnošću te države članice:

(a) budu držani neposredno ili većinskim sudjelovanjem od strane te države članice ili njezinih državljana;

(b) imaju glavno mjesto poslovanja ili registrirano sjedište na području te države članice; ili

(c) upotrebljavaju samo sredstva u toj državi članici.

3. Države članice utvrđuju prava i obveze koje imenovani pružatelji usluga u zračnom prometu ispunjava[ju]. Obveze mogu uključivati uvjete za pravovremeno davanje relevantnih informacija koje omogućavaju identifikaciju svih kretanja zrakoplova u zračnom prostoru pod njihovom nadležnošću.

4. Države članice imaju diskrecijsko pravo izbora pružatelja usluga u zračnom prometu pod uvjetom da on ispunjava zahtjeve i uvjete iz članaka 6. i 7.

5. U vezi funkcionalnih blokova zračnog prostora uspostavljenih u skladu s člankom 9.a, koji se protežu preko zračnog prostora pod nadležnošću više od jedne države članice, te države članice zajednički, u skladu sa stavkom 1. ovog članka, određuju jednog ili više pružatelja usluga u zračnom prometu, najmanje jedan mjesec prije uspostave bloka zračnog prostora.

6. Države članice odmah obavješćuju Komisiju i druge države članice o bilo kojoj odluci u okviru ovog članka u vezi imenovanja pružatelja usluga u zračnom prometu unutar određenih blokova zračnog prostora u odnosu na zračni prostor koji je pod njihovom nadležnošću.”

10 U skladu s člankom 15. stavkom 1. Uredbe br. 550/2004:

„Sustav naknada temelji se na zaračunavanju troškova pružatelja usluga korisnicima zračnog prostora, za usluge u zračnoj plovidbi. Ovim se sustavom ti troškovi raspodjeljuju između kategorija korisnika.”

Uredba (EZ) br. 1008/2008

11 Članak 2. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL 2008., L 293, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164.) naslovljen je „Definicije". Taj članak određuje:

„Za potrebe ove Uredbe:

[…]

14. ‚pravo prometovanja' znači pravo na obavljanje usluga zračnog prijevoza između dvije zračne luke Zajednice;

[…]"

12 Članak 15. stavak 1. te uredbe propisuje:

„Zračni prijevoznici [Unije] imaju pravo na obavljanje djelatnosti zračnog prijevoza [unutar Unije]."

13 Članak 19. stavak 1. navedene uredbe glasi:

„Korištenje prava prometovanja podliježe objavljenim operativnim propisima [Unije], nacionalnim, regionalnim ili lokalnim operativnim propisima koji se odnose na sigurnost, osiguranje, zaštitu okoliša i dodjelu slotova."

Belgijsko pravo

14 Članak 1. stavci 1. i 4. loia du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Zakon od 21. ožujka 1991. o reformi određenih javnih poduzeća) (*Moniteur belge* od 27. ožujka 1991., str. 6155.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o javnim poduzećima), propisuje:

„1. Svako tijelo od javnog interesa koje mora biti samostalno u upravljanju u određenom industrijskom ili trgovačkom sektoru može, nakon zakonske prilagodbe svojeg statuta odredbama ove glave, ostvariti takvu samostalnost sklapanjem ugovora o upravljanju s državom u skladu s uvjetima iz ovog zakona.

[…]

4. Sljedeća tijela smatraju se neovisnim javnim poduzećima:

[…]

4. Skeyes"

15 Članak 170. Zakona o javnim poduzećima određuje:

„Cilj je društva Skeyes:

1° zajamčiti sigurnost zračne plovidbe u zračnom prostoru za koji je Belgijska Država odgovorna na temelju Konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu od 7. prosinca 1944., osobito njezina Priloga 2., odobrene Zakonom od 30. travnja 1947., ili na temelju bilo kojeg drugog međunarodnog sporazuma;

2° u Zračnoj luci Bruxelles-National osigurati kontrolu kretanja zrakoplova u prilazu, slijetanju, uzlijetanju, na uzletno-sletnim stazama i stazama za vožnju, kao i navođenje zrakoplova na stajankama, te nastaviti osiguravati sigurnost zračnog prometa javnih regionalnih zračnih luka i aerodroma u skladu sa Sporazumom o suradnji sklopljenim 30. studenoga 1989. s regijama;

3° policiji te zrakoplovnoj inspekciji i inspekciji zračnih luka pružiti informacije o zrakoplovima, njihovu prometu, kretanju i uočenim učincima;

4° pružiti meteorološke podatke za zračnu plovidbu, telekomunikacijske usluge ili druge usluge vezane uz aktivnosti iz točaka 1° ili 2°”

16 Članak 171. Zakona o javnim poduzećima predviđa:

„Aktivnosti iz članka 170. točaka 1° do 3° javne su usluge.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

17 Kraljevina Belgija je, u skladu s člankom 8. Uredbe br. 550/2004, imenovala društvo Skeyes kao pružatelja usluga u zračnom prometu za zračni prostor za koji je odgovorna ta država članica (u daljnjem tekstu: belgijski zračni prostor). Njegova zadaća je, među ostalim, osigurati sigurnost zračne plovidbe u belgijskom zračnom prostoru. U tom okviru društvo Skeyes ovlašteno je donijeti tzv. *zero rate* mjere, što znači da u tom prostoru nije dopušteno nikakvo uzlijetanje, slijetanje ili tranzit.

18 Nakon kolektivnih tužbi kontrolora zračnog prometa, društvo Skeyes u više je navrata tijekom razdoblja od veljače do svibnja 2019. bilo prisiljeno zatvoriti belgijski zračni prostor zbog nedostatnog broja raspoloživog osoblja.

19 Budući da je društvo Skeyes 16. svibnja 2019. odlučilo zatvoriti belgijski zračni prostor zbog štrajka kontrolora zračnog prometa, društvo Ryanair, koje posluje u zračnim lukama smještenima u Belgiji, podnijelo je tužbu u iznimno hitnom postupku pred Tribunalom de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Trgovački sud u Hainautu, Odjel u Charleroiu), sudom koji je uputio zahtjev, kako bi se društvu Skeyes naložilo da osigura normalno odvijanje zračnog prometa.

20 Taj je sud prihvatio zahtjev društva Ryanair rješenjem od istog dana, pod prijetnjom novčane kazne u iznosu od 250 000 eura za svaki sat tijekom kojeg će zračni prostor ostati zatvoren zbog štrajka kontrolora zračnog prometa. Učinci tog rješenja bili su ograničeni na razdoblje od 16. do 24. svibnja 2019.

21 Društvo Ryanair navedeno je rješenje zaprimilo 16. svibnja 2019., nakon što je belgijski zračni prostor ponovno otvoren. Budući da do 24. svibnja 2019. nije došlo do novog zatvaranja, to je rješenje prestalo proizvoditi pravne učinke bez provedbe novčane kazne.

22 Društvo Skeyes je 21. lipnja 2019. pred sudom koji je uputio zahtjev podnijelo prigovor protiv rješenja od 16. svibnja 2019. Ono prije svega ističe da taj sud nije bio nadležan za odlučivanje o zahtjevu koji se odnosi na njegovu funkciju kontrolora belgijskog zračnog prostora. Naime, društvo Ryanair nije nositelj nijednog subjektivnog prava koje bi mu omogućilo podnošenje takvog zahtjeva jer regulacija belgijskog zračnog prostora proizlazi samo iz ovlasti društva Skeyes. Podredno, ono smatra da u svojem svojstvu društva javnog prava ne može biti u nadležnosti suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da je potonji građanski sud.

23 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se tužba društva Ryanair temeljila na postojanju subjektivnih prava, kao što je njegovo pravo da ne bude neproporcionalno ograničeno u obavljanju svoje gospodarske djelatnosti zračnog prijevoznika, njegovo pravo da protiv društva Skeyes podnese tužbu za naknadu štete i njegovo pravo da zahtijeva da se potonjem zabrani, pod prijetnjom novčane kazne, ponovno zatvaranje zračnog prostora.

24 Taj se sud pita moraju li zračni prijevoznici poput društva Ryanair, unatoč diskrecijskoj ovlasti kojom raspolaže društvo Skeyes u odlučivanju o svrsishodnosti zatvaranja belgijskog zračnog prostora, na temelju Uredbe br. 550/2004 raspolagati djelotvornim pravnim lijekom koji im omogućuje da osiguraju zaštitu svojih prava u slučaju povrede društva Skeyes.

25 U tim je okolnostima Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Trgovački sud u Hainautu, Odjel u Charleroiu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li Uredbu br. 550/2004, osobito njezin članak 8., tumačiti na način da se njome države članice ovlašćuju da iz nadzora svojih sudova isključe navodne povrede obveze pružanja usluga koje izvršava pružatelj usluga u zračnom prometu ili odredbe [Uredbe br. 550/2004] treba tumačiti na način da se njima države članice obvezuju na to da protiv navodnih povreda predvide djelotvorna pravna sredstva uzimajući u obzir prirodu usluga koje treba pružiti?

2. Treba li Uredbu br. 550/2004, s obzirom na to da propisuje da je ‚pružanje usluga u zračnom prometu, kako je to predviđeno ovom Uredbom, povezano s izvršavanjem javnih ovlasti koje nisu gospodarske naravi pa stoga ne opravdavaju primjenu pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora', tumačiti na način da se njome ne isključuju samo pravila tržišnog natjecanja u užem smislu nego i sva druga pravila koja se primjenjuju na javna poduzeća koja djeluju na tržištu roba i usluga, koja imaju neizravni učinak na tržišno natjecanje, poput onih kojima se zabranjuje ograničavanje slobode poduzetništva i pružanja usluga?"

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

26 Belgijska vlada smatra da su oba prethodna pitanja nedopuštena.

27 Što se tiče prvog pitanja, sud koji je uputio zahtjev samo je ponovio stajalište društva Skeyes. Propustio je pojasniti relevantni nacionalni pravni okvir i objasniti korisnost tog pitanja za rješavanje spora. Što se tiče drugog pitanja, ono je sastavljeno preopćenito da bi se strankama i zainteresiranim osobama omogućilo da podnesu pisana očitovanja i ono ne poštuje, među ostalim, zahtjeve iz članka 94. Poslovnika Suda.

28 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud, u smislu članka 267. UFEU-a, samo ako, osobito, nisu ispunjeni zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku navedeni u članku 94. Poslovnika ili ako je očito da tumačenje ili ocjena valjanosti pravila Unije koju je zatražio nacionalni sud nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski (presuda od 25. ožujka 2021., Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, t. 48. i navedena sudska praksa).

29 U ovom slučaju iz objašnjenja koja je sud koji je uputio zahtjev pružio u svojem zahtjevu za prethodnu odluku, a osobito iz razmatranja posvećenih prikazu nacionalne sudske prakse koja se odnosi na nadležnost građanskih sudova, nedvojbeno proizlazi da on smatra da je odgovor na postavljena pitanja potreban kako bi mogao odlučiti o sporu koji se pred njim vodi. Konkretno, ta mu pitanja moraju omogućiti da, s jedne strane, odluči o vlastitoj nadležnosti u pogledu ovlasti društva Skeyes na temelju Uredbe br. 550/2004 i, s druge strane, da utvrdi može li se zračni prijevoznik pozvati na slobodu poduzetništva ili slobodu pružanja usluga protiv odluke koju je donijelo društvo Skeyes u okviru svojih ovlasti javne vlasti.

30 Iz prethodno navedenog proizlazi da su prethodna pitanja dopuštena.

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

31 Valja istaknuti da je Uredba br. 550/2004, na koju se odnose prethodna pitanja, u skladu s uvodnim izjavama 3. i 4. te člankom 1. stavkom 1. te uredbe, dio odredaba Uredbe br. 549/2004 kojom se uspostavlja okvir za stvaranje jedinstvenog europskog neba.

32 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Uredbe br. 549/2004, cilj inicijative za jedinstveno europsko nebo je poboljšanje postojećih standarda sigurnosti zračnog prometa, doprinošenje održivom razvoju sustava zračnog prometa i poboljšanje cjelokupne izvedbe upravljanja zračnim prometom (ATM) i usluga u zračnoj plovidbi (ANS) za opći zračni promet u Europi radi ispunjavanja zahtjeva svih korisnika zračnog prostora. Ti su korisnici u članku 2. točki 8. te uredbe definirani kao operatori zrakoplova koji lete u općem zračnom prometu.

33 Iz odredbi navedenih u prethodnoj točki stoga proizlazi da su zračni prijevoznici, kao operatori zrakoplova, korisnici zračnog prostora.

34 Na pitanja suda koji je uputio zahtjev treba odgovoriti s obzirom na ta razmatranja.

Prvo pitanje

35 Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 8. Uredbe br. 550/2004 tumačiti na način da korisnicima zračnog prostora, kao što su zračni prijevoznici, dodjeljuje pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim sudovima protiv pružatelja usluga u zračnom prometu kako bi se navodne povrede obveze pružanja usluga koju potonji ima prilikom izvršavanja svojih ovlasti javne vlasti podvrgnule sudskom nadzoru.

36 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja istaknuti da, u skladu s člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 550/2004, države članice osiguravaju pružanje usluga u zračnom prometu na isključivoj osnovi unutar određenih blokova zračnog prostora koji je u njihovoj nadležnosti i da u tu svrhu određuju pružatelja usluga u zračnom prometu koji ima valjanu svjedodžbu u Uniji. Članak 8. stavak 3. te uredbe izričito navodi da su države članice dužne odrediti prava, ali i obveze imenovanog pružatelja usluga.

37 Osim toga, ta uredba ne sadržava nikakvu posebnu odredbu čiji je cilj korisnicima zračnog prostora dodijeliti pravo na pravni lijek protiv odluka navedenog pružatelja usluga.

38 U tim okolnostima, kako bi se utvrdilo imaju li, unatoč tomu što to nije navedeno u članku 8. Uredbe br. 550/2004, ti korisnici ipak takvo pravo na pravni lijek, valja uzeti u obzir ne samo tekst te odredbe nego i njezin kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio.

39 Naime, kako iz konteksta članka 8. Uredbe br. 550/2004 tako i iz njezina cilja proizlazi da su korisnici zračnog prostora, kao što su zračni prijevoznici, nositelji određenih prava na koja može utjecati zatvaranje tog prostora.

40 Kao prvo, što se tiče konteksta u kojem se nalazi članak 8. Uredbe br. 550/2004, valja najprije primijetiti da se u članku 7. stavku 3. te uredbe navodi da nacionalna nadzorna tijela mogu izdati svjedodžbe potrebne za pružanje usluga u zračnoj plovidbi pružateljima usluga u zračnoj plovidbi za svaku od usluga definiranih u članku 2. Uredbe br. 549/2004 ili za sve usluge.

41 U skladu s točkom 4. potonje odredbe, te usluge uključuju, osim usluga zračnog prometa, komunikacijske usluge, usluge plovidbe i nadzora, meteorološke usluge za zračnu plovidbu i usluge zrakoplovnog informiranja. Osim toga, iz uvodne izjave 3. Uredbe br. 549/2004 proizlazi da su te usluge obuhvaćene općim interesom, uključujući obveze javne službe.

42 Kao drugo, članak 7. stavak 4. Uredbe br. 550/2004 zahtijeva da korisnici zračnog prostora mogu pristupiti navedenim uslugama na nediskriminirajući način. Osim toga, ti korisnici moraju, u skladu s člankom 15. te uredbe, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 22., snositi troškove usluga u zračnoj plovidbi koje se pružaju u njihovu korist ili su izravno povezane s radom zrakoplova.

43 Tako iz konteksta članka 8. Uredbe br. 550/2004 proizlazi da su obveze pružatelja usluga u zračnom prometu imenovanog na temelju te odredbe i usluge koje mogu biti nužne za gospodarsku djelatnost korisnika zračnog prostora.

44 Kao drugo, kad je riječ o ciljevima Uredbe br. 550/2004, iz uvodne izjave 10. kao i iz članka 1. stavka 1. i članka 7. stavaka 1. i 7. te uredbe proizlazi da je njezin cilj osigurati kontinuitet pružanja svih usluga u zračnoj plovidbi u jedinstvenom europskom nebu.

45 Iz toga slijedi da su, s obzirom na kontekst članka 8. Uredbe br. 550/2004 i cilj te uredbe, obveze iz članka 8. navedene uredbe u vezi s člankom 2. točkom 4. Uredbe br. 549/2004 usluge koje se pružaju u interesu korisnika zračnog prostora i stoga im mogu dodijeliti prava na koja bi zatvaranje zračnog prostora moglo utjecati.

46 Međutim, iako korisnici zračnog prostora, kao što su zračni prijevoznici, imaju prava dodijeljena mjerodavnim sekundarnim pravom Unije, na potonje se također primjenjuju pravila prava Unije o sigurnosti, kao što to potvrđuju, s jedne strane, uvodna izjava 3. Uredbe br. 549/2004 i, s druge strane, članak 19. stavak 1. Uredbe br. 1008/2008. Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 43. svojeg mišljenja, cilj sigurnosti zračnog prometa u središtu je uredaba br. 549/2004 i br. 550/2004. Dio je konteksta u kojem pružatelj usluga u zračnom prometu donosi odluku o zatvaranju zračnog prostora.

47 Osim toga, kao što je to istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 38. svojeg mišljenja, ti korisnici također uživaju prava i slobode koji su zajamčeni primarnim pravom Unije, među kojima je i sloboda poduzetništva priznata člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

48 Naime, na temelju članka 16. Povelje, sloboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom. Zaštita koju pruža taj članak obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje (vidjeti u tom smislu presude od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 41. i 42. i od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr., C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 55. i 56.).

49 Iz toga proizlazi da je korisnik zračnog prostora, poput Ryanaira, nositelj određenih prava na temelju članka 8. Uredbe br. 550/2004 u vezi s člankom 2. točkom 4. Uredbe br. 549/2004 te se mora smatrati da su mu ta prava potencijalno povrijeđena odlukom o zatvaranju zračnog prostora koju je donio pružatelj usluga u zračnom prometu.

50 Međutim, kad je riječ o pravima i slobodama zajamčenima pravom Unije, članak 47. Povelje u prvom stavku propisuje da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom.

51 To pravo odgovara obvezi država članica iz članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a da osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije (presude od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 44. i od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (Pravna zaštita protiv zahtjeva za informacije u području oporezivanja), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 47.)

52 S obzirom na navedeno, u nedostatku pravila u pravu Unije koja se odnose na to područje, na nacionalnom je pravnom poretku svake države članice da, u skladu s načelom procesne autonomije, uredi postupovna pravila za pravne lijekove, pod uvjetom da, u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije, ta pravila ne budu manje povoljna od onih koja uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje pravâ koja dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2021., Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, t. 58.).

53 Osim toga, budući da glavni postupak spada u okvir iznimno hitnog zahtjeva, valja također podsjetiti na to da nacionalni sud pred kojim se vodi spor na koji se primjenjuje pravo Unije mora biti u mogućnosti odrediti privremene mjere kako bi zajamčio punu učinkovitost buduće sudske odluke o postojanju prava istaknutih na temelju prava Unije (presude od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 67., i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 297.).

54 Budući da je u ovom predmetu riječ samo o načelu djelotvornosti, valja navesti da pravo Unije nema za učinak to da prisiljava države članice na uvođenje pravnih lijekova različitih od onih utvrđenih nacionalnim pravom, osim ako iz opće strukture odnosnog nacionalnog pravnog poretka proizlazi da ne postoji nijedan pravni lijek u sudskom postupku koji osigurava, makar posredno, poštovanje prava koja proizlaze iz prava Unije ili kad bi za pojedince jedini način pristupa sudu bio prekršiti pravo (presuda od 21. prosinca 2021., Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, t. 62.).

55 Što se tiče glavnog postupka, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da postoji dvojnost u pogledu nadležnosti građanskih sudova i nadležnosti Državnog vijeća. U tom pogledu, država članica na temelju prava Unije može izabrati da upravnom sudu dodijeli nadležnost za odlučivanje u sporu ili da se ta nadležnost dodijeli građanskim sudovima, odnosno oboma, ovisno o pravilima o podjeli nadležnosti koja određuje, pod uvjetom da ta pravila u praksi ne onemogućuju ili pretjerano ne otežavaju ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije.

56 S druge strane, iako se diskrecijska ovlast, koju ovisno o slučaju upravno tijelo ili samostalno javno poduzeće, poput društva Skeyes, ima u izvršavanju svojih ovlasti javne vlasti, može uzeti u obzir radi određivanja opsega sudskog nadzora (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Association of Independent Meat Suppliers i Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, t. 78. i 79.), ona ne može dovesti do nenadležnosti suda koji može osigurati ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije i djelotvornost pravnog lijeka.

57 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 8. Uredbe br. 550/2004 u vezi s člankom 2. točkom 4. Uredbe br. 549/2004 i s obzirom na članak 47. Povelje treba tumačiti na način da korisnicima zračnog prostora, kao što su zračni prijevoznici, dodjeljuje pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim sudovima protiv pružatelja usluga u zračnom prometu kako bi se navodne povrede obveze pružanja usluga koju potonji ima podvrgnule sudskom nadzoru.

Drugo pitanje

58 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Uredbu br. 550/2004, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 5. te člankom 58. stavkom 1. UFEU-a i člankom 16. Povelje, tumačiti na način da se njome isključuje primjena pravila o tržišnom natjecanju predviđenih UFEU-om na pružanje usluga zračne plovidbe povezanih s izvršavanjem javnih ovlasti, kako su predviđena tom uredbom, ali i primjena pravila o pravima i slobodama korisnika zračnog prostora, kao što su sloboda pružanja usluga i sloboda poduzetništva.

59 U skladu s uvodnom izjavom 5. Uredbe br. 550/2004, pružanje usluga u zračnom prometu, kako je to predviđeno tom uredbom, povezano je s izvršavanjem javnih ovlasti koje nisu gospodarske naravi pa stoga ne opravdavaju primjenu pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora.

60 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da se preambulom akta Unije može pojasniti sadržaj odredbi navedenog akta, ali da ona nema pravno obvezujuću snagu. Stoga se na nju ne može pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način očito suprotan njihovu tekstu (presuda od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 75. i 76.).

61 Međutim, bit uvodne izjave 5. Uredbe br. 550/2004 nije konkretizirana nijednom odredbom te uredbe.

62 Nadalje, iako ta uvodna izjava u biti odražava sudsku praksu Suda prema kojoj pružanje usluga u zračnoj plovidbi, s obzirom na to da je povezano s izvršavanjem javnih ovlasti, nema gospodarski karakter koji opravdava primjenu pravila o tržišnom natjecanju iz UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 19. siječnja 1994., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, t. 30. i od 26. ožujka 2009., SELEX Sistemi Integrati/Komisija, C-113/07 P, EU:C:2009:191, t. 71.), nasuprot tomu, u uvodnoj izjavi 13. te uredbe navodi se da pružanje komunikacijskih usluga, usluga plovidbe i nadzora kao i usluga zrakoplovnog informiranja treba organizirati u skladu s tržišnim uvjetima.

63 Naposljetku, iako je pružanje usluga zračne plovidbe povezano s izvršavanjem javnih ovlasti, što ovlašćuje države članice da na temelju članka 8. Uredbe br. 550/2004 imenuju pružatelja usluga u zračnom prometu izvan pravila o tržišnom natjecanju, to ne znači da se korisnicima zračnog prostora oduzima uživanje prava i sloboda priznatih pravom Unije, kao što je slobodno kretanje usluga u području prijevoza iz članka 58. stavka 1. UFEU-a.

64 Osim toga, kao što je to navedeno u točkama 47. i 48. ove presude, zračni prijevoznici također uživaju slobodu poduzetništva zajamčenu člankom 16. Povelje, a koja je priznata u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom.

65 Međutim, valja podsjetiti na to da sloboda poduzetništva nije apsolutno pravo. Može biti podvrgnuta zadiranjima javnih tijela, koja u javnom interesu mogu ograničiti ostvarivanje te slobode (vidjeti u tom smislu presude od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 45. i 46.; od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 83. i od 24. rujna 2020., YS (Strukovne mirovine zaposlenika), C-223/19, EU:C:2020:753, t. 88.).

66 Osim toga, članak 52. stavak 1. Povelje dopušta da se ostvarivanje tih prava može ograničiti pod uvjetom da su ta ograničenja predviđena zakonom, da se njima poštuje bit tih prava i sloboda te da su ona, podložno načelu proporcionalnosti, potrebna i da zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (presude od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 86. i od 24. rujna 2020., YS (Strukovne mirovine zaposlenika), C-223/19, EU:C:2020:753, t. 88.).

67 Na sudu koji je uputio zahtjev je da, ovisno o slučaju, provjeri poštovanje tih uvjeta. U tom se pogledu ipak može podsjetiti, kao što to proizlazi iz točke 46. ove presude, da je ostvarivanje prava korisnika zračnog prostora, kao što su zračni prijevoznici, na obavljanje zračnog prijevoza u Uniji podvrgnuto zahtjevima sigurnosti. Osim toga, Sud je već imao priliku potvrditi da je cilj koji se sastoji od uspostavljanja i održavanja visokog ujednačenog stupnja sigurnosti civilnog zrakoplovstva u Europi cilj od općeg interesa (vidjeti u tom pogledu presudu od 5. srpnja 2017., Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, t. 43.).

68 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da Uredbu br. 550/2004, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 5. te člankom 58. stavkom 1. UFEU-a i člankom 16. Povelje, treba tumačiti na način da se njome isključuje primjena pravila o tržišnom natjecanju predviđenih UFEU-om na pružanje usluga zračne plovidbe povezanih s izvršavanjem javnih ovlasti, kako su predviđena tom uredbom, ali ne isključuje primjena pravila predviđenih UFEU-om i Poveljom o pravima i slobodama korisnika zračnog prostora, kao što su sloboda pružanja usluga u području prijevoza i sloboda poduzetništva.

Troškovi

69 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 8. Uredbe (EZ) br. 550/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o pružanju usluga u zračnoj plovidbi u jedinstvenom europskom nebu, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1070/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009., u vezi s člankom 2. točkom 4. Uredbe (EZ) br. 549/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o utvrđivanju okvira za stvaranje jedinstvenog europskog neba (Okvirna uredba), kako je izmijenjena Uredbom br. 1070/2009, i s obzirom na članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da korisnicima zračnog prostora, kao što su zračni prijevoznici, dodjeljuje pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim sudovima protiv pružatelja usluga u zračnom prometu kako bi se navodne povrede obveze pružanja usluga koju potonji ima podvrgnule sudskom nadzoru.**

2. **Uredbu br. 550/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1070/2009, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 5. te člankom 58. stavkom 1. UFEU-a i člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da se njome isključuje primjena pravila o tržišnom natjecanju predviđenih UFEU-om na pružanje usluga zračne plovidbe povezanih s izvršavanjem javnih ovlasti, kako su predviđena tom uredbom, ali ne isključuje primjena pravila predviđenih UFEU-om i Poveljom o pravima i slobodama korisnika zračnog prostora, kao što su sloboda pružanja usluga u području prijevoza i sloboda poduzetništva.**

Potpisi