TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS

2022 m. birželio 2 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Oro transportas – Reglamentas (EB) Nr. 549/2004 – Reglamentas (EB) Nr. 550/2004 – Oro eismo paslaugų teikėjas – Sprendimas uždaryti oro erdvę – Viešosios valdžios prerogatyvų vykdymas – Oro erdvės naudotojas – Oro transporto bendrovės – Teisė apskųsti sprendimą uždaryti oro erdvę – SESV 58 straipsnis – Laisvas transporto paslaugų judėjimas – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 16 ir 47 straipsniai – Laisvė užsiimti verslu – Teisė į veiksmingą teisinės gynybos priemonę“

Byloje C-353/20

dėl *Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi* (Heno komercinių bylų teismas, Šarlerua skyrius, Belgija) 2020 m. liepos 23 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2020 m. liepos 31 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Skeyes

prieš

Ryanair DAC

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkė K. Jürimäe (pranešėja), teisėjai N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra ir M. Gavalec,

generalinis advokatas A. Rantos,

posėdžio sekretorė M. Ferreira, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2021 m. spalio 20 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

– *Skeyes*, atstovaujamos advokatų N. Becker, R. Thüngen ir K. De Vulder,

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

* Proceso kalba: prancūzų.

– Belgijos vyriausybės, atstovaujamos L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens ir P. Cottin, padedamų *advocaten* L. Delmotte ir B. Van Hyfte,

– Ispanijos vyriausybės, atstovaujamos J. Rodríguez de la Rúa Puig,

– Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos B. Majczyna, T. Lisiewski ir S. Żyrek,

– Europos Komisijos, atstovaujamos P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls ir B. Sasinowska,

susipažinęs su 2022 m. sausio 13 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2004 m. kovo 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 550/2004 dėl oro navigacijos paslaugų teikimo bendrame Europos danguje (OL L 96, 2004, p. 10), iš dalies pakeisto 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1070/2009 (OL L 300, 2009, p. 34) (toliau – Reglamentas Nr. 550/2004), išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant ginčą tarp savarankiškos valstybės įmonės *Skeyes* ir oro transporto bendrovės *Ryanair DAC* dėl *Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi* (Belgija) ypatingos skubos tvarka priimto sprendimo; juo *Skeyes* po jos darbuotojų kolektyvinių veiksmų buvo įpareigota užtikrinti paslaugą, kurios vienintelis teikėjas yra būtent *Skeyes*, tam, kad oro eismas galėtų būti vykdomas įprastai.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Reglamentas Nr. 549/2004

3 2004 m. kovo 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 549/2004, nustatančio bendro Europos dangaus sukūrimo pagrindą (pagrindų reglamentas) (OL L 96, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 8 t., p. 23), iš dalies pakeisto Reglamentu Nr. 1070/2009 (toliau – Reglamentas Nr. 549/2004), 3 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„Norint, kad oro transporto sistema veiktų sklandžiai, reikia, kad oro navigacijos paslaugų saugos lygis būtų pastovus ir aukštas, leidžiantis optimaliai panaudoti Europos oro erdvę, ir kad kelionių oru saugos lygis būtų pastovus ir aukštas, laikantis bendrojo intereso pareigos teikti oro navigacijos paslaugas, įskaitant viešąsias paslaugas. Todėl šios paslaugos turėtų būti vykdomos pagal aukščiausius atsakomybės ir kompetencijos standartus.“

4 Šio reglamento 1 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Bendro Europos dangaus iniciatyvos tikslas – pagerinti esamus oro eismo saugos standartus, skatinti oro transporto sistemos tvarią plėtrą ir pagerinti bendrus oro eismo valdymo (OEV) ir oro navigacijos

paslaugų (ONP), skirtų bendram oro eismui Europoje, veiklos rezultatus, kad būtų laikomasi visų oro erdvės naudotojų reikalavimų. Šis bendras Europos dangus apima darnų visos Europos maršrutų tinklą, tinklo valdymo ir oro eismo valdymo sistemas, grindžiamas tik saugos, veiksmingumo ir techniniais aspektais siekiant suteikti naudos visiems oro erdvės naudotojams. Siekiant šio tikslo šiuo reglamentu sukuriama suderinta reguliavimo sistema bendro Europos dangaus sukūrimui.“

5 Minėto reglamento 2 straipsnyje „Sąvokų apibrėžimai“ nurodyta:

„4. „oro navigacijos paslaugos“ – tai oro eismo paslaugos; ryšių, navigacijos ir priežiūros paslaugos; meteorologijos paslaugos oro navigacijai; ir oro navigacijos informacijos paslaugos;

<…>

8. „oro erdvės naudotojai“ – bendrojo oro eismo orlaivių operatoriai;

<…>“

Reglamentas Nr. 550/2004

6 Reglamento Nr. 550/2004 3–5, 10, 13 ir 22 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„(3) <…> Reglamentas Nr. 549/2004 <…> nustato bendro Europos dangaus sukūrimo pagrindą.

(4) Siekiant sukurti bendrą Europos dangų, turėtų būti patvirtintos priemonės, užtikrinančios saugų ir efektyvų oro navigacijos paslaugų teikimą, atitinkantį oro erdvės organizavimą ir naudojimą, numatytą 2004 m. kovo 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 551/2004 dėl bendro Europos dangaus oro erdvės organizavimo ir naudojimo (oro erdvės reglamentas) (OL L 96, 2004, p. 20). Tokių paslaugų teikimo organizavimo suderinimas svarbus siekiant tinkamai patenkinti oro erdvės naudotojų poreikius ir saugiai bei efektyviai reguliuoti oro eismą.

(5) Šiame reglamente numatytas oro eismo paslaugų teikimas yra susijęs su valdžios institucijos galių vykdymu; šios galios nėra ekonominio pobūdžio ir nepateisina Sutarties konkurencijos taisyklių taikymo.

<…>

(10) Kuriant bendrą oro navigacijos paslaugų teikėjų sertifikavimo sistemą, kuri nustatytų tų paslaugų teikėjų teises bei pareigas ir numatytų reguliarią tokių reikalavimų laikymosi priežiūrą, turėtų būti užtikrinamas paslaugų teikimo nenutrūkstamumas.

<…>

(13) Ryšių, navigacijos ir priežiūros paslaugų, taip pat oro navigacijos informacijos paslaugų teikimas turėtų būti organizuojamas rinkos sąlygomis, atsižvelgiant į tokių paslaugų ypatybes ir užtikrinant aukštą saugos lygį.

<…>

(22) Oro navigacijos paslaugų teikėjai teikia tam tikras priemones ir paslaugas, tiesiogiai susijusias su orlaivių naudojimu, kurių sąnaudas jie turėtų atgauti pagal principą „naudotojas moka“, t. y. oro erdvės naudotojai turėtų padengti su jais susijusias sąnaudas naudojimo punkte ar kaip galima arčiau jo.“

7 Šio reglamento 1 straipsnio „Taikymo sritis ir tikslas“ 1 dalyje numatyta:

„Atsižvelgiant į [Reglamento Nr. 549/2004] taikymo sritį, šis reglamentas yra taikomas oro navigacijos paslaugų teikimui bendrame Europos danguje. Šio reglamento tikslas – nustatyti saugaus ir efektyvaus oro navigacijos paslaugų teikimo Bendrijoje bendrus reikalavimus.“

8 Minėto reglamento 7 straipsnyje „Oro navigacijos paslaugų teikėjų sertifikavimas“ nustatyta:

„1. Visos oro navigacijos paslaugos [Sąjungoje] teikiamos tik turint valstybių narių išduotus sertifikatus.

<…>

3. Nacionalinės priežiūros institucijos išduoda sertifikatus oro navigacijos paslaugų teikėjams, jei šie laikosi 6 straipsnyje nurodytų bendrųjų reikalavimų. Sertifikatai gali būti išduodami atskirai kiekvienos rūšies oro navigacijos paslaugai, apibrėžtai [Reglamento Nr. 549/2004] 2 straipsnyje, arba tokių paslaugų paketui, *inter alia*, jei oro navigacijos paslaugų teikėjas, nesvarbu, koks jo juridinis statusas, eksploatuoja savo ryšių, navigacijos ir priežiūros sistemas bei užtikrina jų techninę priežiūrą. Sertifikatai reguliariai tikrinami.

4. Sertifikatuose nurodomos oro navigacijos paslaugų teikėjų teisės ir pareigos, įskaitant oro erdvės naudotojų nediskriminavimą dėl galimybės naudotis paslaugomis, ypač daug dėmesio skiriant saugai. Sertifikavimui gali būti taikomi tik II priede išdėstyti reikalavimai. Tokie reikalavimai turi būti objektyviai pagrįsti, nediskriminuojantys, proporcingi ir skaidrūs.

<…>

7. Nacionalinės priežiūros institucijos stebi bendrųjų reikalavimų ir su sertifikatais susijusių sąlygų laikymąsi. Išsami informacija apie tokią stebėseną įtraukiama į metines ataskaitas, kurias valstybės narės teikia pagal [Reglamento Nr. 549/2004] 12 straipsnio 1 dalį. Jei nacionalinė priežiūros institucija nustato, kad sertifikato turėtojas nebevykdo tokių reikalavimų ar sąlygų, ji imasi tinkamų priemonių, užtikrindama paslaugų nenutrūkstamumą, su sąlyga, kad nekeliamas pavojus saugai. Tokios priemonės gali apimti sertifikato atšaukimą.

<…>“

9 To paties reglamento 8 straipsnyje „Oro eismo paslaugų teikėjų skyrimas“ numatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina oro eismo paslaugų teikimą išimties tvarka tam tikruose oro erdvės blokuose toje oro erdvėje, už kurią jos atsakingos. Šiuo tikslu valstybės narės paskiria oro eismo paslaugų teikėją, turintį [Sąjungoje] galiojantį sertifikatą.

2. Tarpvalstybinių paslaugų atžvilgiu valstybės narės užtikrina, kad nebūtų trukdoma laikytis šio straipsnio ir 10 straipsnio 3 dalies remiantis jų nacionaline teisės sistema, pagal kurią reikalaujama, jog oro eismo paslaugų teikėjai, teikiantys paslaugas oro erdvėje, už kurią atsakinga ta valstybė narė:

a) tiesiogiai arba per didžiąją akcijų dalį nuosavybės teise priklausytų tai valstybei narei ar jos nacionaliniams subjektams;

b) turėtų savo pagrindinę veiklos vietą ar registruotą buveinę tos valstybės narės teritorijoje; arba

c) naudotųsi tik toje valstybėje narėje esančia infrastruktūra.

3. Valstybės narės apibrėžia paskirtų oro eismo paslaugų teikėjų teises ir pareigas. Pareigos gali apimti sąlygas dėl reikiamos informacijos pateikimo laiku, kad būtų galima identifikuoti visą orlaivių judėjimą oro erdvėje, už kurią jos yra atsakingos.

4. Pasirinkdamos oro eismo paslaugų teikėją, valstybės narės veikia savo nuožiūra, jei teikėjas atitinka 6 ir 7 straipsniuose nurodytus reikalavimus ir sąlygas.

5. Jei pagal 9a straipsnį nustatyti funkciniai oro erdvės blokai apima oro erdvę, už kurią atsakinga daugiau kaip viena valstybė narė, atitinkamos valstybės narės ne vėliau kaip prieš mėnesį iki oro erdvės bloko įgyvendinimo pagal šio straipsnio 1 dalį bendrai paskiria vieną ar daugiau oro eismo paslaugų teikėjų.

6. Valstybės narės nedelsdamos praneša Komisijai ir kitoms valstybėms narėms apie visus sprendimus pagal šį straipsnį dėl oro eismo paslaugų teikėjo paskyrimo konkrečių oro erdvės blokų oro erdvei, už kurią jos yra atsakingos.“

10 Reglamento Nr. 550/2004 15 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Mokesčių sistema grindžiama sąnaudomis, kurias paslaugų teikėjai patyrė teikdami oro navigacijos paslaugas, oro erdvės naudotojų naudai. Sistema paskirsto šias sąnaudas skirtingoms naudotojų kategorijoms.“

Reglamentas (EB) Nr. 1008/2008

11 2008 m. rugsėjo 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1008/2008 dėl oro susisiekimo paslaugų teikimo Bendrijoje bendrųjų taisyklių (OL L 293, 2008, p. 3) 2 straipsnis pavadintas „Sąvokos“. Jame nurodyta:

„Šiame reglamente:

<…>

(14) skrydžių teisė – teisė teikti oro susisiekimo paslaugas tarp dviejų [Sąjungos] oro uostų;

<…>“

12 Šio reglamento 15 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„[Sąjungos] oro vežėjai turi teisę teikti [Sąjungos] vidaus oro susisiekimo paslaugas.“

13 Minėto reglamento 19 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Naudojimąsi skrydžių teisėmis riboja paskelbtos [Sąjungos], nacionalinės, regioninės arba vietos veiklos taisyklės, susijusios su sauga, saugumu, aplinkos apsauga ir laiko tarpsnių paskirstymu.“

Belgijos teisė

14 Pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos 1991 m. kovo 21 d. Įstatymo dėl tam tikrų valstybės įmonių reformavimo (*Moniteur belge*, 1991 m. kovo 27 d., p. 6155; toliau – Įstatymas dėl valstybės įmonių) 1 straipsnio 1 ir 4 dalyse numatyta:

„1. Kiekvienas pagal viešąją teisę įsteigtas subjektas, kuris tam tikrame pramonės ar prekybos sektoriuje turi turėti valdymo autonomiją, gali ją įgyti, jeigu laikydamasis teisės aktų pertvarko savo organizacinį statusą pagal šios antraštinės dalies nuostatas ir šiame įstatyme numatytomis sąlygomis sudaro su valstybe valdymo sutartį.

<…>

4. Prie savarankiškų valstybės įmonių priskiriami šie subjektai:

<…>

4° *Skeyes*“.

15 Įstatymo dėl valstybės įmonių 170 straipsnyje nustatyta:

„*Skeyes* tikslas:

1° užtikrinti oro navigacijos saugumą oro erdvėse, už kurias atsakinga Belgijos valstybė pagal 1944 m. gruodžio 7 d. Tarptautinės civilinės aviacijos konvenciją, įskaitant jos 2 priedą, patvirtintą 1947 m. balandžio 30 d. įstatymu, arba pagal bet kurį kitą tarptautinį susitarimą;

2° Briuselio nacionaliniame oro uoste užtikrinti artėjančių, tupiančių, kylančių orlaivių judėjimo valdymą ir jų judėjimą kilimo ir tūpimo takuose bei riedėjimo takuose, taip pat orlaivių valdymą peronuose ir toliau užtikrinti oro eismo saugumą regioniniuose viešuosiuose oro uostuose ir aerodromuose pagal 1989 m. lapkričio 30 d. su regionais sudarytą bendradarbiavimo susitarimą;

3° policijai ir oreivystės bei oro uostų inspekcijos tarnyboms teikti informaciją dėl orlaivių, jų pilotavimo, judėjimo ir pastebimo poveikio;

4° teikti informaciją apie orų prognozes oro navigacijai, taip pat telekomunikacijų paslaugas ar kitas su 1 ar 2 punkte nurodyta veikla susijusias paslaugas.“

16 Įstatymo dėl valstybės įmonių 171 straipsnyje numatyta:

„170 straipsnio 1–3 dalyse numatyta veikla yra viešosios paslaugos.“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

17 Remdamasi Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsniu Belgijos Karalystė paskyrė *Skeyes* oro eismo paslaugų teikėja oro erdvėje, už kurią ši valstybė narė yra atsakinga (toliau – Belgijos oro erdvė). Jos užduotis, be kita ko, yra užtikrinti oro navigacijos saugumą Belgijos oro erdvėje. Šiomis aplinkybėmis *Skeyes* turi teisę imtis vadinamųjų „zero rate“ priemonių – tai reiškia, kad Belgijos oro erdvėje arba tam tikruose šios erdvės sektoriuose neleidžiama kilti, leistis ar kirsti šios erdvės.

18 Dėl skrydžių vadovų kolektyvinių veiksmų *Skeyes* 2019 m. vasario–gegužės mėn. ne kartą turėjo uždaryti Belgijos oro erdvę, nes nepakako personalo.

19 2019 m. gegužės 16 d. *Skeyes* nusprendė uždaryti Belgijos oro erdvę dėl skrydžių vadovų streiko, o *Ryanair*, vykdanti skrydžius iš Belgijos oro uostų, ypatingos skubos tvarka pareiškė ieškinį *Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi*, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme, kad šis įpareigotų *Skeyes* užtikrinti įprastą oro eismo veikimą.

20 Teismas tos pačios dienos nutartimi patenkino *Ryanair* prašymą ir skyrė 250 000 EUR baudą už kiekvieną valandą, kai Belgijos oro erdvė liks uždaryta dėl skrydžių vadovų streiko. Ši nutartis galiojo nuo 2019 m. gegužės 16 d. iki 24 d.

21 Minėtą nutartį *Ryanair* gavo 2019 m. gegužės 16 d., kai Belgijos oro erdvė vėl buvo atidaryta. Kadangi iki 2019 m. gegužės 24 d. oro erdvė nebuvo iš naujo uždaryta, ši nutartis neteko teisinės galios, nesumokėjus baudos.

22 2019 m. birželio 21 d. *Skeyes* kaip trečiasis asmuo pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui skundą dėl 2019 m. gegužės 16 d. nutarties. Pirmiausia ji teigia, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neturėjo jurisdikcijos nagrinėti prašymo dėl jos, kaip Belgijos oro erdvės valdytojos, vaidmens. *Ryanair* neturi jokios subjektinės teisės, kuria remdamasi galėtų pateikti tokį prašymą, nes Belgijos oro erdvės valdymas priklauso tik *Skeyes* diskrecijai. Be to, ji mano, kad kaip viešoji įmonė negali priklausyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo jurisdikcijai, nes šis yra civilinis teismas.

23 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad *Ryanair* ieškinys buvo grindžiamas subjektinėmis teisėmis, pavyzdžiui, teise į tai, kad jai nebūtų neproporcingai kliudoma vykdyti savo oro transporto bendrovės ekonominės veiklos, teise pareikšti *Skeyes* ieškinį dėl žalos atlyginimo ir teise prašyti, kad *Skeyes* būtų uždrausta vėl uždaryti oro erdvę, antraip grės bauda.

24 Šiam teismui kyla klausimas, ar, nepaisant *Skeyes* turimos diskrecijos spręsti dėl to, ar tikslinga uždaryti Belgijos oro erdvę, oro transporto bendrovės, kaip antai *Ryanair*, pagal Reglamentą Nr. 550/2004 turi turėti veiksmingą teisių gynimo priemonę, leidžiančią joms užtikrinti savo teisių apsaugą *Skeyes* pažeidimų atveju.

25 Šiomis aplinkybėmis *Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi* nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Reglamentas Nr. 550/2004, konkrečiai jo 8 straipsnis, aiškintinas taip, kad juo valstybėms narėms leidžiama netaikyti atitinkamos valstybės narės teismų kontrolės galimiems oro eismo paslaugų teikėjo pareigos teikti paslaugas pažeidimams, ar [Reglamento Nr. 550/2004] nuostatos aiškintinos taip, kad, atsižvelgiant į teiktinų paslaugų pobūdį, valstybės narės jomis įpareigojamos įtvirtinti veiksmingą teisių gynimo priemonę dėl galimų pažeidimų?

2. Ar Reglamentas Nr. 550/2004, kuriame nustatyta, kad „[š]iame reglamente numatytas oro eismo paslaugų teikimas yra susijęs su valdžios institucijos galių vykdymu; šios galios nėra ekonominio pobūdžio ir nepateisina Sutarties konkurencijos taisyklių taikymo“, aiškintinas taip, kad pagal jį faktiškai netaikomos ne tik konkurencijos taisyklės, bet ir bet kurios kitos prekių ir paslaugų rinkoje veikiančioms valstybės įmonėms taikytinos taisyklės, kuriomis daromas netiesioginis poveikis konkurencijai, pvz., taisyklės, kuriomis draudžiama kliudyti įgyvendinti laisvę užsiimti verslu ir laisvę teikti paslaugas?“

Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumo

26 Belgijos vyriausybė mano, kad abu prejudiciniai klausimai yra nepriimtini.

27 Kalbant apie pirmąjį klausimą, pažymėtina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tik pakartojo *Skeyes* poziciją. Jis nenurodė atitinkamo nacionalinio teisinio pagrindo ir nepaaiškino šio klausimo naudingumo sprendžiant ginčą. Dėl antrojo klausimo reikia pažymėti, kad jis suformuluotas pernelyg abstrakčiai, kad šalys ir suinteresuotieji asmenys galėtų pateikti rašytines pastabas, ir, be kita ko, neatitinka Teisingumo Teismo procedūros reglamento 94 straipsnio reikalavimų.

28 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją nacionalinio teismo pateiktiems klausimams dėl Sąjungos teisės išaiškinimo, atsižvelgiant į jo paties nurodytą teisinį pagrindą ir faktines aplinkybes, kurių tikslumo Teisingumo Teismas neprivalo tikrinti, taikoma svarbos prezumpcija. Teisingumo Teismas gali atsisakyti priimti sprendimą dėl nacionalinio teismo pagal SESV 267 straipsnį pateikto prejudicinio klausimo tik jeigu, be kita ko, neįvykdyti Procedūros reglamento 94 straipsnyje nustatyti reikalavimai dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą turinio ar kai akivaizdu, kad nacionalinio teismo prašomas Sąjungos teisės normos išaiškinimas arba jos galiojimo vertinimas visiškai nesusiję su pagrindinės bylos aplinkybėmis ar dalyku, arba kai problema yra hipotetinė (2021 m. kovo 25 d. Sprendimo *Obala i lučice*, C-307/19, EU:C:2021:236, 48 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

29 Nagrinėjamu atveju iš nacionalinio teismo prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateiktų paaiškinimų ir, be kita ko, iš argumentų, susijusių su nacionalinių teismų jurisprudencija dėl civilinių teismų jurisdikcijos, neabejotinai matyti, kad jis mano, jog atsakymas į pateiktus klausimus yra būtinas siekiant priimti sprendimą jo nagrinėjamoje byloje. Konkrečiai kalbant, šie klausimai jam turi leisti, pirma, nuspręsti dėl savo jurisdikcijos, kiek tai susiję su *Skeyes* įgaliojimais pagal Reglamentą Nr. 550/2004, ir, antra, nustatyti, ar oro transporto bendrovė gali remtis laisve užsiimti verslu arba laisve teikti paslaugas prieš *Skeyes* sprendimą, priimtą įgyvendinant jos viešosios paslaugos prerogatyvas.

30 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad prejudiciniai klausimai yra priimtini.

Dėl prejudicinių klausimų

Pirminės pastabos

31 Reikia pažymėti, kad Reglamentas Nr. 550/2004, su kuriuo susiję prejudiciniai klausimai, remiantis šio reglamento 3 ir 4 konstatuojamosiomis dalimis ir 1 straipsnio 1 dalimi, yra susijęs su Reglamento Nr. 549/2004 nuostatomis, kuriose nustatyta bendro Europos dangaus sukūrimo sistema.

32 Pagal Reglamento Nr. 549/2004 1 straipsnio 1 dalį bendro Europos dangaus iniciatyvos tikslas – pagerinti esamus oro eismo saugos standartus, skatinti oro transporto sistemos tvarią plėtrą ir pagerinti bendrus oro eismo valdymo ir oro navigacijos paslaugų, skirtų bendram oro eismui Europoje, veiklos rezultatus, kad būtų laikomasi visų oro erdvės naudotojų reikalavimų. Šie naudotojai šio reglamento 2 straipsnio 8 punkte apibrėžiami kaip bendrojo oro eismo orlaivių operatoriai.

33 Taigi iš pirmesniame punkte nurodytų nuostatų matyti, kad oro transporto bendrovės, kaip orlaivių operatorės, yra oro erdvės naudotojos.

34 Būtent atsižvelgiant į šiuos samprotavimus, reikia atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus.

Dėl pirmojo klausimo

35 Pirmajame prejudiciniame klausime prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad juo oro erdvės naudotojams, kaip antai oro transporto bendrovėms, suteikiama teisė nacionaliniuose teismuose veiksmingai pareikšti ieškinį oro eismo paslaugų teikėjui, kad galimiems pastarojo pareigos teikti paslaugas, kuri jam tenka vykdant viešosios paslaugos teikimo prerogatyvas, pažeidimams būtų taikoma teisminė kontrolė.

36 Siekiant atsakyti į šį klausimą reikia pažymėti, kad pagal Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnio 1 dalį valstybės narės užtikrina oro eismo paslaugų teikimą išimties tvarka tam tikruose oro erdvės blokuose toje oro erdvėje, už kurią jos atsakingos, ir kad šiuo tikslu jos paskiria oro eismo paslaugų teikėją, turintį Sąjungoje galiojantį sertifikatą. Šio reglamento 8 straipsnio 3 dalyje aiškiai nurodyta, kad būtent valstybės narės nustato paskirtųjų paslaugų teikėjų teises ir pareigas.

37 Be to, šiame reglamente nėra jokios konkrečios nuostatos, kuria oro erdvės naudotojams būtų suteikta teisė teismine tvarka apskųsti minėto paslaugų teikėjo sprendimus.

38 Šiomis aplinkybėmis siekiant nustatyti, ar, nepaisant to, kad Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnyje šiuo klausimu nieko nenurodyta, šie naudotojai vis dėlto turi tokią teisę apskųsti sprendimus, reikia atsižvelgti ne tik į šios nuostatos formuluotę, bet ir į jos kontekstą bei teisės akto, kuriame ji įtvirtinta, tikslus.

39 Tiek iš Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnio konteksto, tiek iš šio reglamento tikslo matyti, kad oro erdvės naudotojai, kaip antai oro transporto bendrovės, turi tam tikrų teisių, kurioms gali turėti įtakos šios erdvės uždarymas.

40 Pirma, dėl Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnio konteksto iš pradžių reikia pažymėti, kad šio reglamento 7 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog nacionalinės priežiūros institucijos oro navigacijos paslaugų teikėjams gali išduoti sertifikatus, reikalingus oro navigacijos paslaugoms teikti, atskirai kiekvienos rūšies oro navigacijos paslaugai, apibrėžtai Reglamento Nr. 549/2004 2 straipsnyje, arba tokių paslaugų paketui.

41 Pagal šios nuostatos 4 punktą šios paslaugos apima ne tik oro eismo paslaugas, bet ir ryšių, navigacijos ir priežiūros paslaugas, meteorologijos paslaugas oro navigacijai ir oro navigacijos informacijos paslaugas. Be to, iš Reglamento Nr. 549/2004 3 konstatuojamosios dalies matyti, kad šios paslaugos priskirtinos prie bendrojo intereso pareigos, apimančios viešosios paslaugos įsipareigojimus.

42 Taip pat pažymėtina, kad Reglamento Nr. 550/2004 7 straipsnio 4 dalyje reikalaujama, kad oro erdvės naudotojai galėtų naudotis šiomis paslaugomis be diskriminacijos. Be to, būtent šie naudotojai pagal šio reglamento 15 straipsnį, siejamą su jo 22 konstatuojamąja dalimi, turi padengti oro navigacijos paslaugų, teikiamų jų naudai arba tiesiogiai susijusių su orlaivių naudojimu, sąnaudas.

43 Taigi iš Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnio konteksto matyti, kad pagal šią nuostatą paskirto oro eismo paslaugų teikėjo pareigas sudaro visos paslaugos, kurios gali būti būtinos oro erdvės naudotojų ekonominei veiklai vykdyti.

44 Antra, kalbant apie Reglamento Nr. 550/2004 tikslus, pažymėtina, kad iš jo 10 konstatuojamosios dalies, 1 straipsnio 1 dalies ir 7 straipsnio 1 ir 7 dalių matyti, kad juo siekiama užtikrinti nenutrūkstamą visų oro navigacijos paslaugų teikimą bendrame Europos danguje.

45 Darytina išvada, kad, atsižvelgiant į Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnio kontekstą ir šiuo reglamentu siekiamą tikslą, minėto reglamento 8 straipsnyje, siejamame su Reglamento Nr. 549/2004 2 straipsnio 4 punktu, nustatytos pareigos yra oro erdvės naudotojų interesais teikiamos paslaugos, taigi gali jiems suteikti teises, kurioms galėtų turėti įtakos oro erdvės uždarymas.

46 Vis dėlto, nors oro erdvės naudotojai, kaip antai oro transporto bendrovės, turi pagal taikytiną Sąjungos antrinę teisę suteiktas teises, jiems taip pat taikomos su saugumu susijusios Sąjungos teisės normos, kaip tai patvirtina, viena vertus, Reglamento Nr. 549/2004 3 konstatuojamoji dalis ir, kita vertus, Reglamento Nr. 1008/2008 19 straipsnio 1 dalis. Kaip pažymėjo generalinis advokatas išvados 43 punkte, aviacijos saugos tikslas yra reglamentų Nr. 549/2004 ir 550/2004 esmė. Jis priskirtinas prie aplinkybių, kurioms susiklosčius sprendimą uždaryti oro erdvę priima oro eismo paslaugų teikėjas.

47 Be to, kaip išvados 38 punkte pažymėjo generalinis advokatas, šie naudotojai taip pat naudojasi Sąjungos pirminėje teisėje įtvirtintomis teisėmis ir laisvėmis, įskaitant Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 16 straipsnyje įtvirtintą laisvę užsiimti verslu.

48 Chartijos 16 straipsnyje nustatyta, kad laisvė užsiimti verslu pripažįstama pagal Sąjungos teisę ir nacionalinės teisės aktus bei praktiką. Pagal šį straipsnį suteikta apsauga apima laisvę užsiimti ekonomine ar komercine veikla, laisvę sudaryti sutartis ir laisvą konkurenciją (šiuo klausimu žr. 2013 m. sausio 22 d. Sprendimo *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, 41 ir 42 punktus ir 2021 m. balandžio 15 d. Sprendimo *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) ir kt.*, C-798/18 ir C-799/18, EU:C:2021:280, 55 ir 56 punktus).

49 Iš to matyti, kad oro erdvės naudotojas, kaip antai *Ryanair*, turi tam tikrų teisių pagal Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnį, siejamą su Reglamento Nr. 549/2004 2 straipsnio 4 punktu, ir turi būti laikoma, kad šios teisės yra potencialiai pažeistos dėl sprendimo uždaryti oro erdvę, kurį priėmė oro eismo paslaugų teikėjas.

50 Dėl Sąjungos teisės garantuojamų teisių ir laisvių pažymėtina, kad Chartijos 47 straipsnio pirmoje pastraipoje nustatyta, jog kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, šiame straipsnyje numatytomis sąlygomis turi teisę į veiksmingą jų gynybą.

51 Ši teisė atitinka ESS 19 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje įtvirtintą valstybių narių įsipareigojimą nustatyti teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse (2017 m. gegužės 16 d. Sprendimo *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, 44 punktas ir 2020 m. spalio 6 d. Sprendimo *Liuksemburgo valstybė (Teisė apskųsti prašymą pateikti informaciją mokesčių srityje)*, C-245/19 ir C-246/19, EU:C:2020:795, 47 punktas).

52 Atsižvelgiant į tai, nesant šią sritį reglamentuojančių Sąjungos teisės normų, pagal procesinės autonomijos principą kiekvienos valstybės narės vidaus teisės sistemoje turi būti nustatytos šių teisių gynimo priemonių procesinės taisyklės, tačiau su sąlyga, kad Sąjungos teisės reglamentuojamose situacijose šios taisyklės nebūtų mažiau palankios nei panašiose situacijose, kurioms taikoma vidaus teisė (lygiavertiškumo principas), ir kad dėl jų netaptų praktiškai neįmanoma ar pernelyg sudėtinga pasinaudoti Sąjungos teisės suteiktomis subjektinėmis teisėmis (veiksmingumo principas) (šiuo klausimu žr. 2021 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, 58 punktą).

53 Be to, kadangi pagrindinėje byloje nagrinėjamas ypatingos skubos tvarka pateiktas prašymas, taip pat reikia priminti, kad Sąjungos teisės reguliuojamą ginčą nagrinėjantis teisėjas turi turėti teisę taikyti laikinąsias apsaugos priemones, siekdamas užtikrinti visišką būsimo teismo sprendimo dėl pagal Sąjungos teisę reikalaujamų teisių buvimo veiksmingumą (2007 m. kovo 13 d. Sprendimo *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, 67 punktas ir 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimo *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 297 punktas).

54 Kadangi šioje byloje nagrinėjamas tik veiksmingumo principas, reikia pažymėti, kad Sąjungos teisė neįpareigoja valstybių narių nustatyti kitų teisių gynimo priemonių nei tos, kurios jau nustatytos pagal nacionalinę teisę, nebent iš nagrinėjamos nacionalinės teisinės sistemos organizavimo matyti, kad nėra jokių teisminės gynybos priemonių, leidžiančių, nors ir netiesiogiai, užtikrinti iš Sąjungos teisės kylančių teisės subjektų teisių apsaugą, arba jei vienintelis būdas kreiptis į teismą būtų priverstinis tų teisės subjektų padarytas šios teisės pažeidimas (2021 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, 62 punktas).

55 Kalbant apie pagrindinę bylą, iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad esama dvilypumo, kiek tai susiję su civilinių teismų ir *Conseil d'État* (Valstybės Taryba) jurisdikcija. Šiuo klausimu pažymėtina, kad pagal Sąjungos teisę atitinkama valstybė narė gali nuspręsti suteikti administraciniam teismui jurisdikciją priimti sprendimą dėl ginčo arba suteikti šią jurisdikciją civiliniams teismams ar net abiem teismams, atsižvelgiant į jos nustatytas jurisdikcijos paskirstymo taisykles, jeigu dėl šių taisyklių netampa praktiškai neįmanoma ar pernelyg sudėtinga pasinaudoti Sąjungos teisės suteiktomis subjektinėmis teisėmis.

56 Kita vertus, nors tam tikrais atvejais į administracinės valdžios institucijos arba savarankiškos valstybės įmonės, kaip antai *Skeyes*, diskreciją įgyvendinant jų viešosios valdžios prerogatyvas gali būti atsižvelgta siekiant nustatyti teisminės kontrolės apimtį (šiuo klausimu žr. 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimo *Association of Independent Meat Suppliers ir Cleveland Meat Company*, C-579/19, EU:C:2021:665, 78 ir 79 punktus), tai negali lemti teismo, galinčio užtikrinti naudojimąsi Sąjungos teisės suteiktomis subjektinėmis teisėmis ir ieškinio veiksmingumą, jurisdikcijos nebuvimo.

57 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pirmąjį klausimą reikia atsakyti, kad Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnis, siejamas su Reglamento Nr. 549/2004 2 straipsnio 4 punktu ir Chartijos 47 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad juo oro erdvės naudotojams, kaip antai oro transporto bendrovėms, suteikiama teisė nacionaliniuose teismuose veiksmingai pareikšti ieškinį oro eismo paslaugų teikėjui, kad galimiems pastarojo pareigos teikti paslaugas pažeidimams būtų taikoma teisminė kontrolė.

Dėl antrojo klausimo

58 Antrajame klausime prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Reglamentas Nr. 550/2004, atsižvelgiant į jo 5 konstatuojamąją dalį, SESV 58 straipsnio 1 dalį ir Chartijos 16 straipsnį, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį oro navigacijos paslaugų teikimui, susijusiam su viešosios valdžios prerogatyvų vykdymu, kaip antai numatytu šiame reglamente, netaikomos ne tik SESV numatytos konkurencijos taisyklės, bet ir taisyklės, susijusios su oro erdvės naudotojų teisėmis ir laisvėmis, kaip antai laisve teikti paslaugas ir laisve užsiimti verslu.

59 Pagal Reglamento Nr. 550/2004 5 konstatuojamąją dalį šiame reglamente numatytas oro navigacijos paslaugų teikimas yra susijęs su valdžios institucijos galių vykdymu; šios galios nėra ekonominio pobūdžio ir nepateisina Sutarties konkurencijos taisyklių taikymo.

60 Šiuo klausimu visų pirma reikia priminti, kad Sąjungos teisės akto preambulėje gali būti patikslintas šio akto nuostatų turinys, tačiau ji neturi privalomosios teisinės galios. Taigi ja neturėtų būti remiamasi nei nukrypstant nuo atitinkamo akto nuostatų, nei jas aiškinant akivaizdžiai priešingai jų formuluotei (2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Puppinck ir kt. / Komisija*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 75 ir 76 punktai).

61 Reglamento Nr. 550/2004 5 konstatuojamosios dalies esmė nėra sukonkretinta nė vienoje šio reglamento nuostatoje.

62 Be to, nors ši konstatuojamoji dalis iš esmės atspindi Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią, jeigu oro navigacijos paslaugų teikimas susijęs su viešosios valdžios prerogatyvų vykdymu, jis nėra ekonominio pobūdžio ir nepateisina SESV konkurencijos taisyklių taikymo (šiuo klausimu žr. 1994 m. sausio 19 d. Sprendimo *SAT Fluggesellschaft*, C-364/92, EU:C:1994:7, 30 punktą ir

2009 m. kovo 26 d. Sprendimo *SELEX Sistemi Integrati / Komisija*, C-113/07 P, EU:C:2009:191, 71 punktą), šio reglamento 13 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad ryšių, navigacijos ir priežiūros paslaugų, taip pat oro navigacijos informacijos paslaugų teikimas turėtų būti organizuojamas rinkos sąlygomis.

63 Galiausiai, nors oro navigacijos paslaugų teikimas susijęs su viešosios valdžios prerogatyvų vykdymu, o tai leidžia valstybėms narėms Reglamento Nr. 550/2004 8 straipsnio pagrindu paskirti oro eismo paslaugų teikėją netaikant konkurencijos taisyklių, tai nereiškia, kad oro erdvės naudotojai tuo pat metu praranda Sąjungos teisėje pripažintas teises ir laisves, kaip antai SESV 58 straipsnio 1 dalyje nurodytą laisvą paslaugų judėjimą transporto srityje.

64 Be to, kaip nurodyta šio sprendimo 47 ir 48 punktuose, oro transporto bendrovės taip pat naudojasi Chartijos 16 straipsnyje įtvirtinta laisve užsiimti verslu, kuri pripažįstama pagal Sąjungos teisę ir nacionalinės teisės aktus bei praktiką.

65 Vis dėlto reikia priminti, kad laisvė užsiimti verslu nėra absoliuti prerogatyva. Jai gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas (šiuo klausimu žr. 2013 m. sausio 22 d. Sprendimo *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, 45 ir 46 punktus; 2020 m. liepos 16 d. Sprendimo *Adusbef ir kt.*, C-686/18, EU:C:2020:567, 83 punktą ir 2020 m. rugsėjo 24 d. Sprendimo *YS (Vadovaujančias pareigas einančių darbuotojų profesinės pensijos)*, C-223/19, EU:C:2020:753, 88 punktą).

66 Be to, pagal Chartijos 52 straipsnio 1 dalį leidžiama nustatyti joje įtvirtintų teisių ir laisvių, kaip antai laisvės užsiimti verslu, įgyvendinimo apribojimus, jei šie apribojimai numatyti įstatymo, nekeičia šių teisių ir laisvių esmės ir, remiantis proporcingumo principu, yra būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendruosius interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti (2020 m. liepos 16 d. Sprendimo *Adusbef ir kt.*, C-686/18, EU:C:2020:567, 86 punktas ir 2020 m. rugsėjo 24 d. Sprendimo *YS (Vadovaujančias pareigas einančių darbuotojų profesinės pensijos)*, C-223/19, EU:C:2020:753, 88 punktas).

67 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prireikus turi patikrinti, ar laikomasi šių sąlygų. Vis dėlto šiuo klausimu galima priminti, kad, kaip matyti iš šio sprendimo 46 punkto, oro erdvės naudotojų, kaip antai oro transporto bendrovių, naudojimuisi oro susisiekimo paslaugomis Sąjungoje taikomi saugos reikalavimai. Be to, Teisingumo Teismas jau turėjo progą patvirtinti, kad tikslas užtikrinti ir išlaikyti vienodai aukštą Europos civilinės aviacijos saugos lygį yra bendrojo intereso tikslas (šiuo klausimu žr. 2017 m. liepos 5 d. Sprendimo *Fries*, C-190/16, EU:C:2017:513, 43 punktą).

68 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į antrąjį klausimą reikia atsakyti, kad Reglamentas Nr. 550/2004, atsižvelgiant į jo 5 konstatuojamąją dalį, SESV 58 straipsnio 1 dalį ir Chartijos 16 straipsnį, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį oro navigacijos paslaugų teikimui, susijusiam su viešosios valdžios prerogatyvų vykdymu, kaip antai numatytu šiame reglamente, netaikomos SESV numatytos konkurencijos taisyklės, tačiau jame neatmetama galimybė taikyti SESV ir Chartijoje numatytas taisykles, susijusias su oro erdvės naudotojų teisėmis ir laisvėmis, kaip antai laisve teikti paslaugas ir laisve užsiimti verslu.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

69 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (trečioji kolegija) nusprendžia:

1. **2004 m. kovo 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 550/2004 dėl oro navigacijos paslaugų teikimo bendrame Europos danguje, iš dalies pakeisto 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1070/2009, 8 straipsnis, siejamas su 2004 m. kovo 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 549/2004, nustatančio bendro Europos dangaus sukūrimo pagrindą (pagrindų reglamentas), iš dalies pakeisto Reglamentu Nr. 1070/2009, 2 straipsnio 4 punktu ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, turi būti aiškinamas taip, kad juo oro erdvės naudotojams, kaip antai oro transporto bendrovėms, suteikiama teisė nacionaliniuose teismuose veiksmingai pareikšti ieškinį oro eismo paslaugų teikėjui, kad galimiems pastarojo pareigos teikti paslaugas pažeidimams būtų taikoma teisminė kontrolė.**

2. **Reglamentas Nr. 550/2004, iš dalies pakeistas Reglamentu Nr. 1070/2009, atsižvelgiant į jo 5 konstatuojamąją dalį, SESV 58 straipsnio 1 dalį ir Pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnį, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį oro navigacijos paslaugų teikimui, susijusiam su viešosios valdžios prerogatyvų vykdymu, kaip antai numatytu šiame reglamente, netaikomos SESV numatytos konkurencijos taisyklės, tačiau jame neatmetama galimybė taikyti SESV ir Chartijoje numatytas taisykles, susijusias su oro erdvės naudotojų teisėmis ir laisvėmis, kaip antai laisve teikti paslaugas ir laisve užsiimti verslu.**

Parašai.