



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

27. veljače 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda poslovnog nastana – Uredba (EZ) br. 1008/2008 – Zračni prijevoznik – Postupak reprivatizacije – Prodaja dionica koje predstavljaju do 61 % društvenog kapitala – Uvjeti – Obveza zadržavanja sjedišta i stvarne uprave u državi članici – Obveze javnih usluga – Obveza zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*)”

U predmetu C-563/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal), odlukom od 20. lipnja 2017., koju je Sud zaprimio 25. rujna 2017., u postupku

Associação Peço a Palavra,

João Carlos Constantino Pereira Osório,

Maria Clara Marques Pires Sarmiento Franco,

Sofia da Silva Santos Arauz,

Maria João Galhardas Fitas

protiv

Conselho de Ministros,

uz sudjelovanje:

Parpública – Participações Públicas SGPS SA,

TAP SGPS SA,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, A. Prechal (izvjestiteljica), C. Toader, A. Rosas i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. rujna 2018.,

* Jezik postupka: portugalski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Parública – Participações Públicas SGPS SA, M. Mendes Pereira, *advogado*,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, M. Figueiredo i A. Duarte de Almeida, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, P. Costa de Oliveira, L. Malferrari i K. Simonsson, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. studenoga 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49., 54., 56. i 57. UFEU-a kao i članka 2., 16. i 17. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između neprofitne udruge portugalskog prava Associação Peço a Palavra i četiriju fizičkih osoba portugalskog državljanstva (u daljnjem tekstu zajedno: udruga APP i dr.), s jedne strane, i Conselho de Ministros (Vijeće ministara, Portugal), s druge strane, u vezi s valjanošću odluke kojom su u dokumentaciji za nadmetanje utvrđeni određeni uvjeti primjenjivi na postupak neizravne reprivatizacije društva TAP – Transportes Aéreos Portugueses SA (u daljnjem tekstu: društvo TAP).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2006/123

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 21. Direktive 2006/123, „[u]sluge prijevoza, uključujući gradski prijevoz, taksi službu, hitnu pomoć i lučke službe, ne ulaze u područje primjene [te] direktive”.
- 4 Iz članka 2. stavka 2. točke (d) te direktive proizlazi da se ona ne primjenjuje na usluge na području prijevoza, uključujući lučke službe, koje ulaze u područje primjene glave V. trećeg dijela UEZ-a, koja je postala glava VI. trećeg dijela UFEU-a.
- 5 Poglavlje IV. navedene direktive, naslovljeno „Slobodno kretanje usluga”, sadržava članak 16., kojim su propisana pravna pravila kojima se pružateljima usluga omogućuje slobodno pružanje usluga u državi članici različitoj od one u kojoj imaju poslovni nastan, i članak 17., kojim se navode odstupanja od tog prava.

Uredba (EZ) br. 1008/2008

- 6 Uvodne izjave 10. do 12. 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.) glase:

„(10) Radi dovršenja unutarnjeg tržišta zračnog prometa, potrebno je ukinuti još uvijek postojeća ograničenja koja međusobno provode države članice, poput ograničenja na ‚code- sharing‘ ugovore na linijama prema trećim zemljama ili o utvrđivanju cijene za linije prema trećim zemljama s usputnim zaustavljanjem u nekoj drugoj državi članici [...].

(11) Kako bi se u obzir uzela posebna svojstva i ograničenja najudaljenijih područja, naročito njihova udaljenost, otočni položaj i mala površina te potreba prikladnog povezivanja istih sa središnjim regijama Zajednice, mogu biti opravdani posebni dogovori koji se tiču pravila o rokovima valjanosti ugovora za obveze javnih usluga koje pokrivaju linije do takvih područja.

(12) Uvjeti pod kojima je moguće uvesti obveze javnih usluga trebaju biti jasno i nedvosmisleno utvrđeni, a postupci vezani uz javne natječaje bi morali predvidjeti dovoljan broj kandidata koji će se natjecati. Komisija bi morala dobiti toliko informacija koliko je potrebno kako bi mogla u pojedinačnim slučajevima ocijeniti ekonomsku opravdanost obveze javnih usluga.”

- 7 Člankom 2. te uredbe, naslovljenim „Definicije”, određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe:

1. ‚operativna licencija‘ znači dozvola koju je nadležno tijelo za izdavanje licencija izdalo poduzeću te mu tako dozvoljava obavljanje usluga zračnog prijevoza kako je navedeno u operativnoj licenciji;

[...]

8. ‚svjedodžba o sposobnosti (AOC)‘ znači svjedodžba koja se izdaje poduzeću i kojom se potvrđuje da je prijevoznik stručno osposobljen i organiziran da može jamčiti sigurnost obavljanja djelatnosti navedenih u svjedodžbi, kako je predviđeno u relevantnim odredbama zakona Zajednice ili nacionalnog zakona, kako je primjenjivo;

9. ‚učinkoviti nadzor‘ znači odnos koji je uspostavljen pravima, ugovorima ili drugim sredstvima koj[a], pojedinačno ili skupno, uzimajući u obzir uključene činjenice ili zakone, daju mogućnost izravnog ili neizravnog odlučujućeg utjecaja na poduzeće, a naročito:

(a) pravom na uporabu cjelokupne imovine ili dijela imovine poduzeća;

(b) pravima ili ugovorima kojima se prenosi odlučujući utjecaj na sastav, glasovanje ili odluke tijela nekog poduzeća ili se na drugi način prenosi odlučujući utjecaj na vođenje poslovanja poduzeća;

10. ‚zračni prijevoznik‘ znači poduzeće s važećom operativnom licencijom ili istovrijednom dozvolom;

11. ‚zračni prijevoznik Zajednice‘ znači zračni prijevoznik s važećom operativnom licencijom koju je dodijelilo nadležno tijelo za izdavanje dopuštenja u skladu s poglavljem II.;

[...]

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

[...]

26. ‚glavno poslovno sjedište‘ znači glavno sjedište ili registrirani ured zračnog prijevoznika Zajednice u državi članici unutar koje se izvode glavne financijske djelatnosti i provodi operativni nadzor nad zračnim prijevoznikom Zajednice, uključujući neprekinuto upravljanje plovidbenošću.”

8 Poglavlje II. Uredbe br. 1008/2008, naslovljeno „Operativna licencija”, sadržava članak 4. kojim se određuje:

„Tijelo države članice nadležno za izdavanje dopuštenja izdaje poduzeću operativnu licenciju pod uvjetom da:

(a) se njegovo glavno poslovno sjedište nalazi u toj državi članici;

(b) posjeduje valjanu svjedodžbu o sposobnosti (AOC), koju je izdalo nacionalno tijelo nadležno za izdavanje dopuštenja iste države članice čije je nadležno tijelo za izdavanje dozvole odgovorno za izdavanje, odbijanje, poništavanje ili privremeno oduzimanje operativne licencije zračnog prijevoznika Zajednice;

[...]

(f) je više od 50 % poduzeća u vlasništvu države članice i/ili državljana države članice i da ga [stvarno] nadziru, izravno ili neizravno putem jednog ili više posredničkih poduzeća, osim kako je predviđeno u sporazumu s trećom zemljom, čiji je potpisnik Zajednica;

[...]”

9 Člankom 8. stavcima 1., 5. i 7. Uredbe br. 1008/2008 propisuje se:

„1. Operativna licencija važi sve dok zračni prijevoznik Zajednice ispunjava zahtjeve iz ovog poglavlja.

Zračni prijevoznik Zajednice u svakom trenutku mora biti sposoban na zahtjev nadležnom tijelu za izdavanje dopuštenja pokazati da ispunjava sve zahtjeve iz ovog poglavlja.

[...]

5. Zračni prijevoznik Zajednice obavješćuje nadležno tijelo za izdavanje dozvole:

[...]

(b) unaprijed o svakom namjeravanom udruživanju ili preuzimanju;

[...]

7. Što se tiče zračnih prijevoznika Zajednice kojima je izdalo dozvolu, nadležno tijelo za izdavanje dopuštenja odlučuje hoće li se operativna licencija morati poslati na ponovno odobrenje u slučaju promjene jednog ili više elemenata koji utječu na pravni položaj zračnog prijevoznika Zajednice, a naročito u slučaju udruživanja ili preuzimanja.

[...]”

10 Poglavlje III. Uredbe br. 1008/2008, naslovljeno „Pristup zračnim putovima”, sadržava članak 15. kojim se određuje:

„1. Zračni prijevoznici Zajednice imaju pravo na obavljanje djelatnosti zračnog prijevoza unutar Zajednice.

2. Države članice obavljanje zračnog prijevoza unutar Zajednice od strane zračnog prijevoznika Zajednice ne ograničavaju nikakvom dozvolom ili ovlaštenjem. Države članice ne zahtijevaju od zračnih prijevoznika Zajednice da podnose bilo kakvu dokumentaciju ili podatke koje su već podnijeli nadležnim tijelima za izdavanje dozvole, pod uvjetom da se relevantni podaci mogu pravodobno dobiti od nadležnih tijela za izdavanje dozvole.

[...]”

11 Navedenim člankom 15. u stavcima 4. i 5. utvrđuju se pravila u području „*code share*” ugovora koje su zračni prijevoznici Zajednice ovlašteni sklapati.

12 Člankom 16. Uredbe br. 1008/2008, naslovljenim „Opća načela za obveze javnih usluga”, koji se nalazi u Poglavlju III. te uredbe, u stavcima 1. i 4. navodi se:

„1. Nakon savjetovanja s ostalim državama članicama i nakon što je obavijestila Komisiju, dotične zračne luke kojih se to tiče i zračne prijevoznike koji prometuju na zračnom putu, država članica može uvesti obvezu javnih usluga za usluge redovnog zračnog prijevoza između zračne luke u Zajednici i zračne luke koja opslužuje rubnu regiju ili regiju u razvoju na svom području ili na liniji sa slabim prometom do odredišta na njezinom području, pri čemu je takav zračni put ključan za gospodarski i socijalni razvoj regije koju opslužuje ta zračna luka. Ta se obveza nameće samo u opsegu potrebnom za osiguranje minimalnog pružanja usluga redovitog zračnog prijevoza na tom zračnom putu, koje ispunjavaju utvrđene standarde neprekinutosti, redovitosti, utvrđivanja cijena ili minimalnog kapaciteta, a koje zračni prijevoznici ne bi preuzeli da u obzir uzimaju samo svoje poslovne interese.

Utvrđeni standardi koji važe za zračni put koji podliježu obvezi javnih usluga moraju biti uređeni na razvidan i nediskriminirajući način.

[...]

4. Kada država članica želi uvesti obvezu javnih usluga, ona tekst predviđene obveze predlaže Komisiji, drugim dotičnim državama članicama, dotičnim zračnim lukama i zračnim prijevoznicima koji obavljaju prijevoz na tom zračnom putu.

Komisija objavljuje informativnu obavijest u *Službenom listu Europske unije* u kojoj:

- (a) navodi obje zračne luke koje povezuje dotičan zračni put i moguća mjesta usputnog zaustavljanja;
- (b) napominje dan stupanja na snagu obveze javnih usluga; i
- (c) navodi punu adresu na kojoj dotična država članica bez odlaganja i besplatno na raspolaganju ima tekst i sve ostale važne informacije i/ili dokumentaciju u vezi s obvezom javnih usluga.”

Portugalsko pravo

13 Uredbom sa zakonskom snagom br. 181-A/2014 od 24. prosinca 2014. (*Diário da República*, 1. serija, br. 248, od 24. prosinca 2014.) Vijeće ministara utvrdilo je postupak reprivatizacije društva TAP, koji se trebao provesti, među ostalim, „referentnom” izravnom prodajom [izravna prodaja odabranim ulagačima] do 61 % dionica holding društva TAP – Transportes Aéreos Portugueses SGPS SA (u daljnjem tekstu: društvo TAP SGPS), a koje je društvo majka društva TAP.

14 U uvodnim izjavama te uredbe sa zakonskom snagom navodi se, među ostalim:

„[...] riječ je o poduzeću koje je usko povezano sa zemljom i tu povezanost valja očuvati, pa je stoga važno promicati zadržavanje njegova karakterističnog svojstva ‚reprezentativnog poduzeća‘. Vlada smatra da se u postupku reprivatizacije društva TAP mora poštovati strateška važnost ‚nacionalnog zrakoplovnog čvorišta‘ kao temeljne karike u vezama između Europe, Afrike i Latinske Amerike, čiji je najvažniji element zrakoplovno poslovanje društva TAP, uzimajući u obzir i važnost unutarnje povezanosti, osobito u pogledu osiguranja veza između kontinentalnog područja i otoka, koja je od ključne važnosti za promicanje teritorijalne kohezije i gospodarskog razvoja”.

15 Člankom 4. stavkom 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 181-A/2014 navode se određeni kriteriji za odabir izraženih namjera kupnje kako bi se mogućim stjecateljima dopustilo sudjelovanje u sljedećim fazama postupka izravne prodaje i odabrala uspješna ponuda. Tom se odredbom propisuje da se drugi odgovarajući posebni uvjeti utvrđuju odlukom Vijeća ministara.

16 U skladu s člankom 8. te uredbe sa zakonskom snagom, naslovljenim „Pravno uređenje”:

„1. Konačni i konkretni uvjeti transakcija koje valja provesti u okviru reprivatizacije društva TAP SGPS i izvršavanje ovlasti koje Vijeće ministara dodjeljuje u okviru ove uredbe utvrđuju se donošenjem jedne ili više rezolucija.

2. U pogledu izravne prodaje odabranim ulagačima Vijeće ministara ovlašteno je, među ostalim:

(a) potvrditi dokumentaciju za nadmetanje kojom se definiraju posebni uvjeti za provođenje tih transakcija te primijeniti pravila o neotuđivosti kupljenih i upisanih dionica;

[...]”

17 Na temelju članka 8. Uredbe sa zakonskom snagom br. 181-A/2014 Vijeće ministara donijelo je 15. siječnja 2015. Odluku br. 4-A/2015 (*Diário da República*, 1. serija, br. 13, od 20. siječnja 2015.), koja je u Prilogu I. sadržavala, među ostalim, dokumentaciju za nadmetanje kojom se uređivala izravna prodaja odabranim ulagačima i koja je bila sastavni dio te odluke (u daljnjem tekstu: dokumentacija za nadmetanje).

18 Člankom 1. dokumentacije za nadmetanje, naslovljenim „Predmet”, određuje se:

„1. Ova dokumentacija za nadmetanje uređuje uvjete izravne prodaje odabranim ulagačima dionica koje predstavljaju kapital društva [TAP SGPS], koja se ostvaruje u okviru postupka neizravne reprivatizacije kapitala društva [TAP] [...]

2. Izravna prodaja odabranim ulagačima obuhvaća prijenos, putem pojedinačnih pregovora, jednog ili više nedjeljivih paketa dionica koje predstavljaju kapital društva [TAP SGPS] jednome ili više nacionalnih ili stranih ulagača, koji djeluju pojedinačno ili u grupi.

3. Izravna prodaja dionica iz prethodnog stavka odabranim ulagačima ugovara se s jednim ili više ponuditelja koji su odabrani kao stjecatelji dionica koje su predmet izravne prodaje.

4. U okviru izravne prodaje odabranim ulagačima dionice koje stječe izabrani ponuditelj ili ponuditelji prenosi Parpública – Participações Públicas SGPS SA.”

19 U skladu s člankom 5. dokumentacije za nadmetanje, naslovljenim „Kriteriji za odabir“:

„Kriteriji za odabir jednog ili više subjekata koji stječu dionice navedene u članku 1. stavku 2. utvrđuju se kako slijedi:

(a) doprinos jačanju ekonomsko-financijskog kapaciteta društva [TAP SGPS] i društva [TAP] i njihove strukture kapitala [...], na način da pridonosi održivosti i vrijednosti poduzetnikâ i rastu njihove aktivnosti te očuvanju vrijednosti preostalog kapitala u državnom vlasništvu te vrijednosti opcije prodaje;

[...]

(c) podnošenje i jamstvo izvršenja prikladnog i dosljednog strateškog plana koji uzima u obzir očuvanje i promicanje rasta društva [TAP] s obzirom na ispunjenje ciljeva koje je odredila vlada za postupak reprivatizacije, promicanje učvršćenja njegova konkurentnog položaja kao operatora zračnog prijevoza na globalnoj razini na postojećim i novim tržištima, održavanje integriteta, poduzetničkog identiteta i autonomije grupe TAP, pogotovo očuvanje žiga TAP i njegove povezanosti s Portugalom, jamčeci da su sjedište i stvarna uprava grupe TAP i dalje smješteni u Portugalu, doprinos očuvanju i razvoju operativnih i komercijalnih kvaliteta grupe TAP te vrednovanje i razvoj njezinih ljudskih resursa;

(d) sposobnost točnog i prikladnog ispunjenja obveza javne usluge koje ima [TAP], uključujući, prema potrebi, u pogledu zračnih veza između glavnih nacionalnih zračnih luka i zračnih luka autonomnih regija kao i trajnost i povećanje broja linija kojima se opslužuju veze s autonomnim regijama, iseljeništvom te zemljama i zajednicama čiji je službeni jezik portugalski;

(e) doprinos rastu nacionalnog gospodarstva, uključujući u pogledu zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) kao platforme čija je strateška važnost ključna u odnosima između Europe, Afrike i Latinske Amerike;

[...]”

20 Nakon završetka prve faze postupka reprivatizacije Vijeće ministara zaključilo je Odlukom br. 32-A/2015 od 21. svibnja 2015. (*Diário da República*, 1. serija, br. 98, od 21. svibnja 2015.) da jednu ponudu valja odbiti jer nije ispunjavala sve uvjete predviđene dokumentacijom za nadmetanje, a da se druga dva ponuditelja, čije su ponude bile u biti istovjetne, trebaju pozvati radi sudjelovanja u pregovaračkoj fazi kao drugoj fazi postupka reprivatizacije.

21 Odlukom br. 38-A/2015 od 11. lipnja 2015. (*Diário da República* 1. serija, br. 113, od 12. lipnja 2015.) veći broj društava koji je pripadao grupi Gateway odabran je za kupnju dionica koje predstavljaju 61 % kapitala društva TAP SGPS. Najbolja i konačna obvezujuća ponuda koju su podnijela ta društva bila je ocijenjena najboljom s obzirom na kriterije za odabir iz članka 5. dokumentacije za nadmetanje u pogledu, među ostalim, doprinosa jačanju ekonomsko-financijskog kapaciteta grupe TAP.

22 Dana 24. lipnja 2015. potpisan je ugovor kojim je društvo Parpública – Participações Públicas (SGPS) SA (u daljnjem tekstu: društvo Parpública) pristalo prodati 61 % kapitala društva TAP SGPS društvima iz grupe Gateway po cijeni od 10 milijuna eura. Prodaja je bila podređena određenim uvjetima koji su morali biti ispunjeni najkasnije do 24. lipnja 2016.

23 Odlukom br. 30/2016 od 19. svibnja 2016. (*Diário da República*, 1. serija, br. 99, od 23. svibnja 2016.) Vijeće ministara primilo je na znanje memorandum o razumijevanju potpisan 6. veljače 2016. između Portugalske Države i društva Atlantic Gateway SGPS Lda kojim su se redefinirali uvjeti sudjelovanja

Portugalske Države u dioničarstvu društva TAP SGPS. Tim je memorandum o razumijevanju prvonavedeno društvo pristalo društvu Parpública prodati nazad dionice potrebne kako bi Portugalska Država imala u vlasništvu 50 % kapitala društva TAP SGPS.

- 24 Slijedom tog memoranduma o razumijevanju društva iz grupe Gateway imaju u vlasništvu 45 %, Portugalska Država 50 %, a zaposlenici grupe TAP 5 % kapitala društva TAP SGPS.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 25 Udruga APP i dr. podnijela je tužbu pred Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud, Portugal), odnosno sudom koji je uputio zahtjev, zahtijevajući utvrđenje ništetnosti ili ukidanje Odluke br. 4-A/2015 Vijeća ministara od 15. siječnja 2015. jer sadržava dokumentaciju za nadmetanje kojom se uređuje izravna prodaja odabranim ulagačima dionica koje predstavljaju do 61 % kapitala društva TAP SGPS.
- 26 Udruga APP i dr. u tu svrhu navodi, prije svega, da se člankom 5. točkom (c) dokumentacije za nadmetanje povređuju članci 49. i 54. UFEU-a jer se njome zahtijeva zadržavanje sjedišta i stvarne uprave grupe TAP u Portugalu, zatim, da se člankom 5. točkom (d) dokumentacije za nadmetanje povređuju članci 56. i 57. UFEU-a te članci 16. i 17. Direktive 2006/123 jer se njime stjecatelja dionica obvezuje na ispunjavanje obveza javnih usluga i, naposljetku, da je članak 5. točka (e) dokumentacije za nadmetanje protivan člancima 56. i 57. UFEU-a te člancima 16. i 17. te direktive jer se njime zahtijeva zadržavanje i razvoj postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*).
- 27 U tim je okolnostima Supremo Tribunal Administrativo (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se pravu Unije, osobito člancima 49. i 54. UFEU-a i načelima koja su u njima sadržana, to da se u okviru postupka koji se odnosi na postupak neizravne reprivatizacije kapitala društva u državnom vlasništvu koje obavlja djelatnost zračnog prijevoza, u dokumentima koji uređuju taj postupak, uključujući zahtjev zadržavanja sjedišta i stvarne uprave navedenog društva u državi članici u kojoj je to društvo osnovano kao kriterij za odabir namjera kupnje potencijalnih ulagača i uspješnih ponuda?
 2. Protivi li se pravu Unije, osobito člancima 56. i 57. UFEU-a i načelima koja su u njima sadržana, te načelima nediskriminacije, proporcionalnosti i nužnosti to da se u okviru postupka neizravne reprivatizacije kapitala navedenog društva, u dokumentima kojima se uređuje taj postupak, uključujući zahtjev obveza javnih usluga koje treba ispuniti stjecatelj kao kriterij za odabir namjera kupnje potencijalnih ulagača i uspješnih ponuda?
 3. Protivi li se pravu Unije, osobito člancima 56. i 57. UFEU-a i načelima koja su u njima sadržana, to da se u okviru postupka neizravne reprivatizacije kapitala navedenog društva, u dokumentima kojima se uređuje taj postupak, uključujući zahtjev zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) koji stjecatelj treba ispuniti kao kriterij za odabir namjera kupnje potencijalnih ulagača i uspješnih ponuda?
 4. Uzimajući u obzir djelatnost koju obavlja navedeno društvo i to da je prijenos njegova kapitala predmet postupka reprivatizacije, treba li se smatrati da navedena djelatnost predstavlja uslugu na unutarnjem tržištu na koju se primjenjuje Direktiva [2006/123] ako je riječ o iznimci iz članka 2. stavka 2. točke (d) navedene direktive koja se odnosi na usluge na području prijevoza? Primjenjuje li se također u tom slučaju na navedeni postupak navedena direktiva?

5. U slučaju potvrdnog odgovora na četvrto pitanje, je li protivno člancima 16. i 17. navedene direktive to da se u okviru postupka neizravne reprivatizacije kapitala navedenog društva, u dokumentima kojima se uređuje taj postupak, uključi zahtjev obveza javnih usluga koje treba ispuniti stjecatelj kao kriterij za odabir namjera kupnje potencijalnih ulagača i uspješnih ponuda?
6. U slučaju potvrdnog odgovora na četvrto pitanje, je li protivno člancima 16. i 17. navedene direktive to da se u okviru postupka neizravne reprivatizacije kapitala navedenog društva, u dokumentima kojima se uređuje taj postupak, uključi zahtjev zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) koji treba ispuniti stjecatelj kao kriterij za odabir namjera kupnje potencijalnih ulagača i uspješnih ponuda?"

O prethodnim pitanjima

Četvrto, peto i šesto pitanje

- 28 Svojim četvrtim, petim i šestim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno i prije svega, sud koji je uputio zahtjev pita se, upućujući na djelatnost koju obavlja društvo TAP u području usluga zračnog prijevoza, o relevantnosti Direktive 2006/123 za odgovaranje na postavljena pitanja s obzirom na to da se ona odnose na usklađenost s pravom Unije obveza javnih usluga i obveze zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*), koje su propisane u okviru postupka neizravne reprivatizacije tog poduzeća.
- 29 U tom pogledu valja utvrditi da uslužnu djelatnost u sektoru zračnog prijevoza, poput glavne djelatnosti društva TAP, treba smatrati „uslug[om] na području prijevoza” u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 21., a na koju se ta direktiva ne primjenjuje (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, t. 36.).
- 30 Ta je kvalifikacija potvrđena sudskom praksom Suda u skladu s kojom pojam „uslug[a] na području prijevoza” ne obuhvaća samo usluge prijevoza kao takve nego i sve usluge koje su nerazdvojivo povezane s fizičkom radnjom premještanja osoba ili robe prijevoznim sredstvom s jednog mjesta na drugo (presuda od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, t. 41. i navedena sudska praksa).
- 31 Stoga, peto i šesto pitanje ne treba razmatrati jer se konkretno odnose na usklađenost s člancima 16. i 17. Direktive 2006/123 uvjeta utvrđenih dokumentacijom za nadmetanje, kojom se propisuju određene obveze u vezi s obvezama javnih usluga te zadržavanja i razvoja nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) društva TAP u okviru obavljanja njegove djelatnosti zračnog prijevoza nakon reprivatizacije.
- 32 Nasuprot tomu, u mjeri u kojoj Sud može iz elemenata koje mu je podnio sud koji je uputio zahtjev zaključiti o propisima i načelima prava Unije čije se tumačenje zahtijeva s obzirom na predmet spora u glavnom postupku (presuda od 16. srpnja 2015., Abcur, C-544/13 i C-545/13, EU:C:2015:481, t. 34.), valja navesti da za razmatranje usklađenosti s pravom Unije uvjeta utvrđenih dokumentacijom za nadmetanje može biti relevantna Uredba br. 1008/2008 jer se njome utvrđuju zajednička pravila za obavljanje zračnog prijevoza u Uniji.
- 33 S obzirom na prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti da Direktivu 2006/123 treba tumačiti na način da je ona nebitna za razmatranje usklađenosti s pravom Unije određenih zahtjeva u vezi s djelatnostima koje obavlja zračni prijevoznik, a koji se nalažu stjecatelju kvalificiranog udjela u kapitalu tog društva, konkretno, zahtjeva prema kojem je taj stjecatelj dužan ispuniti obveze javnih usluga te zahtjeva zadržavanja i razvoja nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) tog društva.

Prvo, drugo i treće pitanje

Uvodne napomene

- 34 Svojim prvim, drugim i trećim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno i kao druga po redu, sud koji je uputio zahtjev pita se u biti o usklađenosti s temeljnim slobodama zajamčenim Ugovorima određenih „kriterija” sadržanih u dokumentaciji za nadmetanje, koji se odnose na odabir stjecatelja udjela koji predstavlja do 61 % kapitala holding društva u okviru postupka reprivatizacije njegova društva kćeri koje obavlja svoju djelatnost u području zračnog prijevoza, konkretno, zahtjevâ u pogledu obveza javnih usluga koje je to društvo kći dužno ispuniti, zadržavanja sjedišta i stvarne uprave grupe kojoj pripadaju ta društva u predmetnoj državi članici te zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*).
- 35 U tom pogledu ponajprije valja navesti da je javno poduzeće Parpública, koje je prenijelo taj udjel i koje je vlasnik udjela koje zadržava Portugalska Država, u svojim pisanim očitovanjima i u raspravi pred Sudom navelo da je sud koji je uputio zahtjev u svojem prvom, drugom i trećem pitanju pogrešno kvalificirao navedene kriterije kao „zahtjeve”. Naime, riječ je samo o skupu kriterija koji se uzimaju u obzir tijekom ocjene različitih izraženih namjera kupnje, s obzirom na to da se mogući stjecatelj dotičnog udjela ne mora nužno obvezati na njihovo cjelovito ispunjenje. Portugalska vlada također je izrazila dvojbu u pogledu obvezatnosti navedenih kriterija.
- 36 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru postupka propisanog člankom 267. UFEU-a, ovlasti Suda jasno su odvojene od ovlasti suda koji je uputio zahtjev. Iako je na Sudu tumačenje odredaba prava Unije, tumačenje nacionalnog zakonodavstva isključivo je na sudu koji je uputio zahtjev. Dakle, Sud se mora držati tumačenja nacionalnog prava kako mu ga je iznio navedeni nacionalni sud (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 11. rujna 2014., *Essent Belgium*, C-204/12 do C-208/12, EU:C:2014:2192, t. 52. i od 28. srpnja 2016., *Astone*, C-332/15, EU:C:2016:614, t. 24.).
- 37 Osim toga, čini se da je obvezatnost kriterija navedenih u dokumentaciji za nadmetanje potvrđena njezinim člankom 1. stavkom 1., kojim se propisuje da dokumentacija za nadmetanje „uređuje uvjete izravne prodaje odabranim ulagačima dionica koje predstavljaju kapital društva [TAP SGPS], predviđene u okviru postupka neizravne reprivatizacije kapitala društva [TAP]”.
- 38 Čini se problematičnim osporavati obvezatnost tih kriterija u pogledu stjecatelja predmetnog udjela, s obzirom na to da je njihov učinak, u načelu, to da se od trenutka podnošenja svoje ponude svaki ponuditelj koji sudjeluje u postupku reprivatizacije obvezuje na poštovanje svih obveza koje proizlaze iz navedenih kriterija.
- 39 Usto, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da se nakon odabira stjecatelja navedenog udjela sklapaju sporazumi kojima se taj stjecatelj ugovorno obvezuje na poštovanje tih obveza.
- 40 Nadalje, valja navesti da sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da s obzirom na odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana razmotri zahtjev iz dokumentacije za nadmetanje kojim se traži zadržavanje sjedišta i stvarne uprave u predmetnoj državi članici, a da s obzirom na odredbe UFEU-a u području slobodnog pružanja usluga razmotri zahtjeve iz dokumentacije za nadmetanje kojima se traži ispunjenje obveza javnih usluga te zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*).
- 41 Doista, ti različiti zahtjevi nalažu se subjektima koji žele biti odabrani kao stjecatelji udjela koji su predmet dotičnog postupka reprivatizacije i koji se na taj način namjeravaju poslovno nastaniti u Portugalu. Dakle, navedenim se zahtjevima prije svega utječe na slobodu poslovnog nastana ponuditelja, iako se njima neizravno utječe i na usluge koje pruža društvo TAP.

- 42 Usto, ti se zahtjevi moraju razmotriti samo s obzirom na slobodu poslovnog nastana, a ne i u pogledu slobodnog kretanja kapitala.
- 43 Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, nacionalno zakonodavstvo koje se primjenjuje samo na udjele koji omogućuju izvršavanje konkretnog utjecaja na odluke društva ili određivanje njegovih djelatnosti obuhvaćeno je područjem primjene slobode poslovnog nastana (presude od 13. travnja 2000., Baars, C-251/98, EU:C:2000:205, t. 22. i od 10. lipnja 2015., X, C-686/13, EU:C:2015:375, t. 18.).
- 44 Doista, u ovom je slučaju stjecanje udjela od 61 % u kapitalu društva TAP SGPS nakon okončanja postupka reprivatizacije o kojem je riječ u glavnom postupku dostatno kako bi dotični dioničar mogao ostvarivati konkretan utjecaj na upravljanje i kontrolu tog društva i, dakle, njegova društva kćeri TAP. Čini se da je to slučaj i nakon promjene u raspodjeli dionica u društvu TAP SGPS, slijedom čega je taj udjel smanjen sa 61 % na 45 %, a s obzirom na to da je Portugalska Država kupila dionice potrebne za povećanje svojeg udjela s 34 % na 50 %.
- 45 Naposljetku, u pogledu relevantnosti članka 345. UFEU-a, na koji su uputili društvo Parública i talijanska vlada u svojim pisanim očitovanjima Sudu, valja navesti da su tim člankom doista obuhvaćeni zahtjevi utvrđeni dokumentacijom za nadmetanje jer se njima uređuje reprivatizacija javnog poduzeća koje je u potpunosti u vlasništvu države članice.
- 46 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, učinak članka 345. UFEU-a nije izuzeti sustav vlasništva koji postoji u državama članicama iz temeljnih pravila UFEU-a, i to osobito iz pravila o nediskriminaciji, slobodi poslovnog nastana i slobodi kretanja kapitala (presuda od 22. listopada 2013., Essent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 36. i navedena sudska praksa).

Postojanje ograničenja slobode poslovnog nastana

- 47 Kad je riječ, prije svega, o zahtjevu prema kojem je stjecatelj dužan ispuniti obveze javnih usluga o kojima je riječ u glavnom postupku, valja podsjetiti na to da se u skladu s člankom 5. točkom (d) dokumentacije za nadmetanje taj zahtjev odnosi na „sposobnost jamstva točnog i prikladnog ispunjenja obveza javnih usluga koje ima [TAP], uključujući, prema potrebi, u pogledu zračnih veza između glavnih nacionalnih zračnih luka i zračnih luka autonomnih regija kao i trajnost i povećanje broja linija kojima se opslužuju veze s autonomnim regijama, iseljeništvom te zemljama i zajednicama čiji je službeni jezik portugalski”.
- 48 U tom je kontekstu nesporno da je u prošlosti ta država članica u pogledu redovnih zračnih linija između Portugala i njegovih autonomnih regija, poput najudaljenijih regija Azorskih otoka i otoka Madeire, zračnim prijevoznicima koji su opsluživali te zračne veze uvela obveze javnih usluga, u pogledu kojih su u *Službenom listu Europske unije* bile objavljene obavijesti u skladu s člankom 16. stavkom 4. Uredbe br. 1008/2008. Uostalom, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da usklađenost tih obveza s materijalnim i postupovnim zahtjevima utvrđenima u člancima 16. i 17. te uredbe nije bila dovedena u pitanje.
- 49 Doista, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, svaku nacionalnu mjeru koja je donesena u području u kojem je provedeno iscrpno usklađivanje na razini Unije valja ocjenjivati u svjetlu odredaba te mjere usklađivanja, a ne s obzirom na odredbe primarnog prava (presude od 17. studenoga 2015., RegioPost, C-115/14, EU:C:2015:760, t. 57. i od 7. rujna 2017., Egiom i Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, t. 15. i navedena sudska praksa).

- 50 U tom pogledu valja utvrditi da se člancima 16. do 18. Uredbe br. 1008/2008, tumačenima u vezi s njezinom uvodnom izjavom 12., provodi iscrpno usklađivanje u pogledu obveza javnih usluga u sektoru usluga zračnog prijevoza jer se njima detaljno uređuju materijalni i postupovni uvjeti koji moraju biti ispunjeni kako bi se te obveze mogle uvesti i zato što se, usto, njima predviđa postupak preispitivanja tih obveza nakon što su uvedene.
- 51 Konkretno, iz članka 16. stavka 1. navedene uredbe proizlazi da država članica može uvesti obvezu javnih usluga samo za određene zračne veze u Uniji, osobito za one kojima se povezuje zračna luka u Uniji i zračna luka koja opslužuje rubnu regiju na njezinu državnom području.
- 52 Iz toga slijedi da je ta nacionalna mjera u skladu s pravom Unije pod uvjetom da se člankom 5. točkom (d) dokumentacije za nadmetanje samo zahtijeva da novi dioničar koji je odabran provedbom postupka reprivatizacije, o kojem je riječ u glavnom postupku, poštuje obveze javnih usluga koje se društvu TAP eventualno nalažu u skladu s materijalnim i postupovnim uvjetima propisanim člancima 16. i 17. Uredbe br. 1008/2008, pri čemu tu mjeru ne treba ocjenjivati s obzirom na primarno pravo, konkretno s obzirom na slobodu poslovnog nastana.
- 53 Nadalje, u vezi s obvezama koje proizlaze iz članka 5. točaka (c) i (e) dokumentacije za nadmetanje, a odnose se na stjecatelja udjela koji je predmet postupka reprivatizacije o kojem je riječ u glavnom postupku i, odgovarajuće, na zadržavanje sjedišta i stvarne uprave u Portugalu te zadržavanje i razvoj postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*), valja utvrditi da te mjere nisu dio područja koje je usklađeno Uredbom br. 1008/2008 pa ih valja ocijeniti s obzirom na primarno pravo Unije, u ovom slučaju s obzirom na slobodu poslovnog nastana.
- 54 U tom pogledu valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda „ograničenjima slobode poslovnog nastana” u smislu članka 49. UFEU-a moraju smatrati sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili čine manje privlačnim ostvarivanje te slobode (vidjeti, među ostalim, presudu od 25. listopada 2017., Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 55 Doista, valja utvrditi da se dvama zahtjevima o kojima je riječ u glavnom postupku, koji proizlaze iz članka 5. točaka (c) i (e) dokumentacije za nadmetanje, ograničava sloboda poslovnog nastana jer se njima ometa ili čini manje privlačnim njezino ostvarivanje.
- 56 Naime, tim se zahtjevima onemogućuje tijela društva TAP SGPS da u budućnosti, nakon okončanja postupka reprivatizacije i posljedične promjene u raspodjeli dionica, donose određene odluke, konkretno odluke o prijenosu glavnog poslovnog sjedišta odnosno zrakoplovnog čvorišta (*hub*) predmetnog društva izvan Portugala, iako bi one mogle ispunjavati gospodarske interese tog društva.
- 57 Dakle, navedeni zahtjevi ograničavaju stjecatelja udjela koji predstavlja do 61 % kapitala društva TAP SGPS u slobodi odlučivanja kojom inače raspolažu njegova tijela na način koji je usporediv s ograničenjima koja mogu proizlaziti iz situacije u kojoj država članica ostvaruje ovlasti države članice s dionicama, tzv. „golden shares”, kojima joj se radi očuvanja općih interesa pružaju posebna prava (vidjeti analogijom presudu od 28. rujna 2006., Komisija/Nizozemska, C-282/04 i C-283/04, EU:C:2006:608, t. 30.).
- 58 Kad je riječ, konkretno, o obvezi iz članka 5. točke (c) dokumentacije za nadmetanje, kojom se jamči zadržavanje sjedišta i stvarne uprave grupe TAP u Portugalu, valja navesti da se njezina ograničavajuća priroda ne može dovesti u pitanje presudom od 22. prosinca 2010., Yellow Cab Verkehrsbetriebe (C-338/09, EU:C:2010:814), kao što to tvrde društvo Parpública i portugalska vlada.
- 59 U toj je presudi Sud presudio, među ostalim, da nije protivno pravilima prava Unije obvezivanje gospodarskih subjekata tražitelja koncesije da raspolažu sjedištem ili trajnim poslovnim nastanom na državnom području predmetne države članice kako bi im se na temelju koncesije odobrilo obavljanje

prijevoza osoba redovnom autobusnom linijom, s obzirom na to da se ta obveza primjenjivala nakon dodjele odobrenja za obavljanje prijevoza, a prije nego što je poduzetnik započeo obavljati prijevoz na navedenoj liniji.

- 60 Sud je u tom pogledu posebno naveo da predmetna obveza logički ne može, kao takva, biti prepreka ili ograničenje slobodi poslovnog nastana jer uopće ne ograničava slobodu gospodarskih subjekata s poslovnim nastanom u drugim državama članicama da osnuju zastupništva ili druge poslovne nastane na tom državnom području (presuda od 22. prosinca 2010., *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, t. 34.).
- 61 Međutim, valja utvrditi da je ta obveza bitno različita od obveze o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja se odnosi na zadržavanje sjedišta i stvarne uprave grupe TAP u Portugalu, odnosno glavnog poslovnog sjedišta društava u sastavu te grupe. Navedenom vremenski neograničenom obvezom ne nalaže se osnivanje novog sekundarnog poslovnog nastana, nego zadržavanje postojećeg glavnog poslovnog sjedišta tih društava na državnom području predmetne države članice.
- 62 Doista, u skladu s člancima 49. i 54. UFEU-a, takva obveza zadržavanja glavnog poslovnog sjedišta na državnom području predmetne države članice jest ograničenje slobode poslovnog nastana društva koje je osnovano u skladu sa zakonodavstvom države članice, odnosno u ovom slučaju s portugalskim zakonodavstvom. Ta sloboda obuhvaća pravo na prijenos glavnog poslovnog sjedišta društva u drugu državu članicu, čime se, pak, u slučaju da prijenos podrazumijeva preoblikovanje društva u društvo uređeno pravom te potonje države članice i gubitak državne pripadnosti države podrijetla, nalaže ispunjenje uvjeta za osnivanje koji su utvrđeni zakonodavstvom države članice u koju se društvo premješta (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., *Polbud – Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, t. 33. do 35.).

Mogućnost opravdanja ograničenja slobode poslovnog nastana

- 63 Nadalje, postavlja se pitanje mogu li se obveze koje proizlaze iz članka 5. točaka (c) i (e) dokumentacije za nadmetanje, koje se odnose, redom, na zadržavanje sjedišta i stvarne uprave društva TAP u Portugalu te na zadržavanje i razvoj postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*), a za koje je utvrđeno da ograničavaju slobodni poslovni nastan stjecatelja dionica koje su predmet postupka reprivatizacije o kojem je riječ u glavnom postupku, opravdati važnim razlozima u općem interesu, što zahtijeva da su te obveze prikladne zajamčiti ostvarenje cilja koji je zadan u ovom slučaju i da ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 25. listopada 2017., *Polbud – Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, t. 52.).
- 64 U tom pogledu valja odbiti, kao prvo, argumentaciju nizozemske vlade prema kojoj se obveza zadržavanja sjedišta i stvarne uprave društva TAP u Portugalu opravdava ciljem nadzora poštovanja obveze osiguranja obveza javnih usluga, koje proizlaze iz članka 5. točke (d) dokumentacije za nadmetanje.
- 65 Naime, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 85. svojeg mišljenja, u svrhu osiguranja takvog nadzora moguće je primijeniti manje ograničavajuće mjere u pogledu slobode poslovnog nastana, poput obveze raspolaganja sekundarnim poslovnim nastanom. Usto, očito je neproporcionalna obveza zadržavanja glavnog poslovnog sjedišta svakog zračnog prijevoznika u toj državi članici samo zato što on obavlja zračni prijevoz s polazištem iz državnog područja te države članice ili s odredištem u njemu te podliježe obvezi javne usluge.
- 66 Kao drugo, u pogledu utvrđivanja važnih razloga u općem interesu koji su moguće relevantni za opravdanje ograničavajućih mjera koje proizlaze iz članka 5. točaka (c) i (e) dokumentacije za nadmetanje, valja navesti da iz uvodnih izjava Uredbe sa zakonskom snagom br. 181-A/2014 proizlazi da se u dokumentaciji za nadmetanje mora uzeti u obzir činjenica da je društvo TAP „poduzeć[e] koje

je usko povezano sa zemljom i [da] tu povezanost valja očuvati, pa je stoga važno promicati zadržavanje njegova karakterističnog svojstva „reprezentativnog poduzeća” te da se njome mora osigurati da se u postupku reprivatizacije društva TAP poštuje, među ostalim, „strateška važnost „nacionalnog zrakoplovnog čvorišta’ kao temeljne karike u vezama između Europe, Afrike i Latinske Amerike, čiji je najvažniji element zrakoplovno poslovanje društva TAP, uzimajući u obzir i važnost unutarnje povezanosti, osobito u pogledu osiguranja veza između kontinentalnog područja i otoka, koja je od ključne važnosti za promicanje teritorijalne kohezije i gospodarskog razvoja”.

- 67 Ti se opći ciljevi ponovno navode u članku 5. točki (c) dokumentacije za nadmetanje, u kojem se upućuje na „podnošenje i jamstvo izvršenja prikladnog i dosljednog strateškog plana koji uzima u obzir očuvanje i promicanje rasta društva [TAP] s obzirom na ispunjenje ciljeva koje je odredila vlada za postupak reprivatizacije, promicanje učvršćenja njegova konkurentnog položaja kao operatora zračnog prijevoza na globalnoj razini na postojećim i novim tržištima, održavanje integriteta, poduzetničkog identiteta i autonomije grupe TAP, pogotovo očuvanje žiga TAP i njegove povezanosti s Portugalom, jamčeći da su sjedište i stvarna uprava grupe TAP i dalje smješteni u Portugalu, doprinos očuvanju i razvoju operativnih i komercijalnih kvaliteta grupe TAP te vrednovanje i razvoj njezinih ljudskih resursa”.
- 68 Ti isti opći ciljevi također proizlaze iz članka 5. točke (e) dokumentacije za nadmetanje kojim se zahtijeva „[d]oprinos rastu nacionalnog gospodarstva, uključujući u pogledu zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) kao platforme čija je strateška važnost ključna u odnosima između Europe, Afrike i Latinske Amerike”.
- 69 U tom je kontekstu također relevantan članak 5. točka (d) dokumentacije za nadmetanje jer upućuje na „prema potrebi, [...] zračn[e] vez[e] između glavnih nacionalnih zračnih luka i zračnih luka autonomnih regija kao i [na] trajnost i povećanje broja linija kojima se opslužuju veze s autonomnim regijama, iseljeništvom te zemljama i zajednicama čiji je službeni jezik portugalski”.
- 70 Budući da se članak 5. točke (c) i (e) dokumentacije za nadmetanje odnosi na ciljeve kao što su očuvanje i promicanje rasta društva TAP, učvršćenje njegova gospodarskog položaja, doprinos očuvanju i razvoju operativnih i komercijalnih kvaliteta grupe TAP te doprinos rastu nacionalnog gospodarstva, valja u tom pogledu podsjetiti da isključivo gospodarski razlozi povezani s promicanjem nacionalnog gospodarstva ili njegovim dobrim funkcioniranjem ne mogu opravdati prepreku jednoj od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima (vidjeti, među ostalim, presudu od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 72.).
- 71 Međutim, kao što su to u biti naveli društvo Parpública i portugalska vlada, članak 5. točke (c) i (e) dokumentacije za nadmetanje, u vezi s njezinim člankom 5. točkom (d) i uvodnim izjavama Uredbe sa zakonskom snagom br. 181-A/2014, kojim se nastoji osigurati trajnost i povećanje broja zračnih linija društva TAP kojima se opslužuju treće zemlje koje održavaju posebne povijesne, kulturne i društvene veze s Portugalskom Republikom te u kojima je portugalski službeni jezik odnosno jedan od službenih jezika, kao što su to Republika Angola, Republika Mozambik ili Savezna Republika Brazil, povezan je s važnim razlogom u općem interesu koji može opravdati prepreku slobodi poslovnog nastana.
- 72 U tom pogledu valja podsjetiti da jamstvo usluge od općeg interesa može biti važan razlog u općem interesu koji opravdava prepreku jednoj od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima (vidjeti analogijom presudu od 28. rujna 2006., Komisija/Nizozemska, C-282/04 i C-283/04, EU:C:2006:608, t. 38.).
- 73 Iz toga slijedi da je razlog koji se odnosi na osiguranje usluge od općeg interesa kojom se jamči dostatnost redovnih usluga zračnog prijevoza s odredištem u luzofonskim trećim zemljama i polazištem iz njih, s kojima Portugal održava posebne povijesne, kulturne i društvene veze, važan razlog u općem interesu koji je relevantan za opravdanje ograničavajućih mjera koje proizlaze iz članka 5. točaka (c) i (e) dokumentacije za nadmetanje.

- 74 Kao treće, u pogledu pitanja može li se opravdati zahtjev koji proizlazi iz članka 5. točke (c) dokumentacije za nadmetanje, a odnosi se na zadržavanje sjedišta i stvarne uprave društva TAP u Portugalu, valja utvrditi, kao što je to naveo i nezavisni odvjetnik u točki 89. svojeg mišljenja, da je taj zahtjev proporcionalan s obzirom na navedeni važan razlog u općem interesu.
- 75 Naime, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da su između Portugalske Republike i određenih trećih zemalja, među kojima se nalaze upravo luzofonske treće zemlje koje održavaju posebne povijesne, kulturne i društvene veze s Portugalskom Republikom, kao što su to Republika Angola, Republika Mozambik ili Savezna Republika Brazil, sklopljeni dvostrani sporazumi kojima se prijevozna prava koja društvo TAP uživa u pogledu zračnih veza s tim zemljama uvjetuju zadržavanjem njegova glavnog poslovnog sjedišta u Portugalu.
- 76 Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, iz tih dvostranih sporazuma proizlazi, dakle, da bi društvo TAP izgubilo svoja prijevozna prava na linijama s odredištem u tim trećim zemljama ili s polazištem iz njih u slučaju prijenosa njegova glavnog poslovnog sjedišta izvan Portugala. Stoga je zahtjev poput onoga koji proizlazi iz članka 5. točke (c) dokumentacije za nadmetanje, kojim se nalaže zadržavanje glavnog poslovnog sjedišta društva TAP u toj državi članici, prikladna mjera za ispunjenje važnog razloga u općem interesu kojim se jamči dostatnost redovnih usluga zračnog prijevoza s odredištem u predmetnim luzofonskim trećim zemljama i s polazištem iz njih, s kojima Portugal održava posebne povijesne, kulturne i društvene veze.
- 77 Usto, tim se zahtjevom u pogledu tog važnog razloga u općem interesu ne prekoračuje ono što je nužno jer bi prienos glavnog poslovnog sjedišta društva TAP izvan Portugala uzrokovao, u skladu s člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1008/2008, u vezi s njezinim člankom 4. točkom (a), gubitak valjanosti operativne licencije i AOC-a koje izdaje portugalsko nadležno tijelo, što bi onemogućilo obavljanje svih redovnih usluga zračnog prijevoza, uključujući usluge prijevoza s odredištem u predmetnim luzofonskim trećim zemljama i s polazištem iz njih, u pogledu kojih je nesporno da su bitan dio djelatnosti društva TAP.
- 78 K tomu, proporcionalnost navedenog zahtjeva u pogledu važnog razloga u općem interesu, koji je naveden u točki 73. ove presude, potvrđuje činjenica da se tom zahtjevu ne protivi to da društvo TAP osnuje sekundarne poslovne nastane, kao što su to podružnice ili društva kći izvan Portugala.
- 79 Kao četvrto, postavlja se pitanje je li zahtjev koji proizlazi iz članka 5. točke (e) dokumentacije za nadmetanje, a koji se odnosi na zadržavanje i razvoj postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*), opravdan u pogledu cilja osiguranja usluge od općeg interesa kojom se jamči dostatnost redovnih usluga zračnog prijevoza s odredištem u predmetnim luzofonskim trećim zemljama i s polazištem iz njih, s kojima Portugal održava posebne povijesne, kulturne i društvene veze.
- 80 U tom pogledu nije utvrđeno da je zadržavanje organizacijskog modela pružanja usluga zračnog prijevoza iz postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) nužno za postizanje cilja zračne povezanosti s predmetnim luzofonskim trećim zemljama. Ne čini se da bi uporabom drugog organizacijskog modela *a priori* bila isključena mogućnost postizanja tog cilja.
- 81 U svakom slučaju, iako se ne čini da se model postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) nužno mora isključiti kao moguće koristan instrument za postizanje tog cilja, valja utvrditi da se on primjenjuje na sve zračne veze, a ne samo na veze s odredištem u predmetnim luzofonskim trećim zemljama i s polazištem iz njih.
- 82 Iz toga proizlazi da se zahtjevom koji se odnosi na osiguranje zadržavanja i razvoja postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja povezanosti tih trećih zemalja.

83 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo, drugo i treće pitanje valja odgovoriti da članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da dokumentacija za nadmetanje, kojom se uređuju uvjeti kojima podliježe postupak reprivatizacije zračnog prijevoznika, sadržava:

- zahtjev kojim se stjecatelju udjela koji je predmet postupka reprivatizacije nalaže da je sposoban zajamčiti ispunjenje obveza javnih usluga koje je taj zračni prijevoznik dužan ispuniti i
- zahtjev kojim se navedenom stjecatelju nalaže zadržavanje sjedišta i stvarne uprave navedenog zračnog prijevoznika u predmetnoj državi članici jer bi prijenos glavnog poslovnog sjedišta tog društva izvan te države članice podrazumijevao gubitak njegovih prijevoznih prava koja su mu dodijeljena dvostranim sporazumima sklopljenim između navedene države članice i trećih zemalja s kojima ta država članica održava posebne povijesne, kulturne i društvene veze, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi to da ta dokumentacija za nadmetanje sadržava zahtjev da je stjecatelj navedenog udjela dužan osigurati zadržavanje i razvoj postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*).

Troškovi

84 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 (drugo vijeće) odlučuje:

1. Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da je ona nebitna za razmatranje usklađenosti s pravom Unije određenih zahtjeva u vezi s djelatnostima koje obavlja zračni prijevoznik, a koji se nalažu stjecatelju kvalificiranog udjela u kapitalu tog društva, konkretno, zahtjeva prema kojem je taj stjecatelj dužan ispuniti obveze javnih usluga te zadržavanja i razvoja nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*) tog društva.
2. Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da dokumentacija za nadmetanje kojom se uređuju uvjeti kojima podliježe postupak reprivatizacije zračnog prijevoznika sadržava:
 - zahtjev kojim se stjecatelju udjela koji je predmet postupka reprivatizacije nalaže da je sposoban zajamčiti ispunjenje obveza javnih usluga koje je taj zračni prijevoznik dužan ispuniti i
 - zahtjev kojim se navedenom stjecatelju nalaže zadržavanje sjedišta i stvarne uprave navedenog zračnog prijevoznika u predmetnoj državi članici jer bi prijenos glavnog poslovnog sjedišta tog društva izvan te države članice podrazumijevao gubitak njegovih prijevoznih prava koja su mu dodijeljena dvostranim sporazumima sklopljenim između navedene države članice i trećih zemalja s kojima ta država članica održava posebne povijesne, kulturne i društvene veze, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi to da ta dokumentacija za nadmetanje sadržava zahtjev da je stjecatelj navedenog udjela dužan osigurati zadržavanje i razvoj postojećeg nacionalnog zrakoplovnog čvorišta (*hub*).

Potpisi