



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 2. junija 2022 *

„Predhodno odločanje – Zračni promet – Uredba (ES) št. 549/2004 – Uredba (ES) št. 550/2004 – Izvajalci služb zračnega prometa – Odločitev o zaprtju zračnega prostora – Izvajanje pooblastil javnega organa – Uporabnik zračnega prostora – Letalske družbe – Pravica do pravnega sredstva zoper odločbo o zaprtju zračnega prostora – Člen 58 PDEU – Svobodno opravljanje prevoznih storitev – Člena 16 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Svoboda gospodarske pobude – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“

V zadevi C-353/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (gospodarsko sodišče v Hainautu, oddelek Charleroi, Belgija) z odločbo z dne 23. julija 2020, ki je na Sodišče prispela 31. julija 2020, v postopku

Skeyes

proti

Ryanair DAC,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jürimäe (poročevalka), predsednica senata, N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra in M. Gavalec, sodniki,

generalni pravobranilec: A. Rantos,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. oktobra 2021,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Skeyes N. Becker, R. Thüngen in K. De Vulder, avocats,
- za Ryanair DAC A. Cassart, A.-V. Rensonnet in E. Vahida, avocats, S. Rating, abogado in Rechtsanwalt, in I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros,

* Jezik postopka: francoščina.

- za belgijsko vlado L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens in P. Cottin, agenti, skupaj z L. Delmottejem in B. Van Hyftejem, advocaten,
- za špansko vlado J. Rodríguez de la Rúa Puig, agent,
- za poljsko vlado B. Majczyna, T. Lisiewski in S. Żyrek, agenti,
- za Evropsko komisijo P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls in B. Sasinowska, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 13. januarja 2022 izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe (ES) št. 550/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o izvajanju navigacijskih služb zračnega prometa na enotnem evropskem nebu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 31), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1070/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 (UL 2009, L 300, str. 34, v nadaljevanju: Uredba št. 550/2004).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med samostojnim javnim podjetjem Skeyes in letalsko družbo Ryanair DAC v zvezi z odločbo, ki jo je v izjemno nujnem postopku sprejelo Tribunal de la entreprise de Hainaut, division de Charleroi (gospodarsko sodišče v Hainautu, oddelek Charleroi, Belgija), s katero je bilo družbi Skeyes po kolektivni stavki njenega osebja naloženo, naj zagotovi storitev, katere izključna izvajalka je, da bi zračni promet lahko normalno deloval.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 549/2004

- 3 V uvodni izjavi 3 Uredbe (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba (okvirna uredba) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 23), kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1070/2009 (v nadaljevanju: Uredba št. 549/2004), je navedeno:

„Za nemoteno delovanje sistema zračnega prometa je potrebna usklajena, visoka raven varnosti navigacijskih storitev zračnega prometa, ki omogoča optimalno uporabo evropskega zračnega prostora, kakor tudi usklajena, visoka raven varnosti v zračnem prometu, skladno z izvajanjem obveznosti navigacijskih služb zračnega prometa v skupnem interesu in obveznosti javne službe. Zato mora sistem ustrezati najvišjim standardom odgovornosti in pristojnosti.“

- 4 Člen 1(1) te uredbe določa:

„Cilj pobude ‚Enotno evropsko nebo‘ je okrepiti veljavne varnostne standarde v zračnem prometu, prispevati k trajnostnemu razvoju sistema zračnega prometa ter izboljšati celovito uspešnost

upravljanja zračnega prometa (ATM) in sistema navigacijskih služb zračnega prometa (ANS) za splošni zračni promet v Evropi ter tako ustreči zahtevam uporabnikov zračnega prostora. To enotno evropsko nebo vključuje usklajeno vseevropsko omrežje prog, upravljanje prog in sisteme za upravljanje zračnega prometa, ki temeljijo izključno na varnosti, učinkovitosti in tehničnih zahtevah v dobrobit vseh uporabnikov zračnega prostora. V zasledovanju tega cilja ta uredba vzpostavlja usklajen regulativni okvir za oblikovanje enotnega evropskega neba.“

5 Člen 2 navedene uredbe, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„4. ‚navigacijske službe zračnega prometa‘ pomeni službe zračnega prometa, komunikacijske službe, navigacijske in nadzorovalne službe, meteorološke službe za navigacijo v zračnem prometu in letalske informacijske službe;

[...]

8. ‚uporabniki zračnega prostora‘ pomeni operatorje zrakoplovov, ki letijo v splošnem zračnem prometu;

[...]“

Uredba št. 550/2004

6 V uvodnih izjavah od 3 do 5, 10, 13 in 22 Uredbe št. 550/2004 je navedeno:

„(3) [Uredba št. 549/2004] določa okvir za oblikovanje enotnega evropskega neba.

(4) Oblikovanje enotnega evropskega neba zahteva sprejetje ukrepov za varno in učinkovito zagotavljanje navigacijskih služb zračnega prometa, skladno z organiziranostjo in uporabo zračnega prostora, kakor določa [Uredba (ES) št. 551/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o organiziranosti in uporabi zračnega prostora na enotnem evropskem nebu (uredba o zračnem prostoru) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 41)]. Pomembno je zagotoviti usklajen organizacijski okvir za izvajanje takšnih storitev, da bi bilo mogoče primerno odgovoriti na zahtevo uporabnikov zračnega prostora ter varno in učinkovito urejati zračni promet.

(5) Izvajanje služb zračnega prometa[,] kakor predvideva ta uredba[,] je povezano z izvajanjem pooblastil javnega organa, ki niso ekonomske narave in zato ne upravičujejo uporabe konkurenčnih pravil iz Pogodbe.

[...]

(10) [Ob zagotavljanju neprekinjenega izvajanja služb] je treba [uvesti] skupni sistem za certificiranje izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa, ki bi natančno opredeljeval načine za določanje pravic in obveznosti teh izvajalcev, ter za redno nadziranje izpolnjevanja teh zahtev.

[...]

(13) Izvajanje komunikacijskih, navigacijskih ter nadzornih služb kakor tudi letalskih informacijskih služb je treba organizirati pod tržnimi pogoji, pri čemer je treba upoštevati posebne lastnosti teh služb in ohraniti visoko raven varnosti.

[...]

(22) Nekatere naprave in storitve ponudijo izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa neposredno v povezavi z letom zrakoplova in za te naprave in storitve bi jim moralo biti omogočeno dobiti plačilo po načelu ‚uporabnik plača‘, kar pomeni, da morajo uporabniki zračnega prostora plačati stroške, ki jih povzročijo, na kraju uporabe ali čim bliže temu kraju.“

7 Člen 1 te uredbe, naslovljen „Področje uporabe in namen“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba v povezavi s področjem uporabe okvirne uredbe obravnava izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa na enotnem evropskem nebu. Cilj te uredbe je določiti skupne predpise za varno in učinkovito izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa v Skupnosti.“

8 Člen 7 navedene uredbe, naslovljen „Certificiranje izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa“, določa:

„1. Za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa v [Uniji] morajo države članice izvesti certificiranje.

[...]

3. Nacionalni nadzorni organi izdajo dovoljenja izvajalcem navigacijskih služb zračnega prometa, če ti izpolnjujejo splošne zahteve iz člena 6. Dovoljenja se lahko izdajo posamezno za vsako vrsto navigacijske službe zračnega prometa, kakor je opredeljeno v členu 2 [Uredbe št. 549/2004], ali za sveženj takšnih služb, med drugim, kadar izvajalec služb zračnega prometa, ne glede na to kakšen je njegov pravni status, deluje in vzdržuje svoje lastne komunikacijske, navigacijske in nadzorovalne sisteme. Dovoljenja je treba redno kontrolirati.

4. Z dovoljenjem so določene pravice in obveznosti izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa, zlasti nediskriminatorni dostop uporabnikov zračnega prostora do teh služb s posebnim poudarkom na varnosti. Pri izdaji dovoljenj se lahko upoštevajo le pogoji iz Priloge II. Ti pogoji se utemeljujejo objektivno, brez razlikovanja, sorazmerno in transparentno.

[...]

7. Nacionalni nadzorni organi nadzirajo izpolnjevanje skupnih zahtev in pogojev, navedenih v dovoljenju. Podrobne navedbe takšnega nadziranja so vključene v letna poročila, ki jih države članice predložijo v skladu s členom 12(1) [Uredbe št. 549/2004]. Če nacionalni nadzorni organ ugotovi, da nosilec dovoljenja ne izpolnjuje več teh zahtev ali pogojev, sprejme primerne ukrepe ob zagotavljanju neprekinjenega delovanja služb, pod pogojem, da varnost ni ogrožena. Ti ukrepi lahko vključujejo odvzem dovoljenja.

[...]“

9 Člen 8 iste uredbe, naslovljen „Določitev izvajalcev služb zračnega prometa“, določa:

„1. Države članice zagotavljajo izvajanje služb zračnega prometa na ekskluzivni osnovi v specifičnih blokih zračnega prostora, ki je v njihovi pristojnosti. V ta namen države članice določijo izvajalca služb zračnega prometa, ki ima veljavno dovoljenje v [Uniji].

2. Za zagotavljanje čezmejnih storitev države članice zagotovijo, da izvajanja tega člena in člena 10(3) ne preprečuje njihov nacionalni pravni sistem z zahtevo, da so izvajalci služb zračnega prometa, ki izvajajo storitve v zračnem prostoru, v pristojnosti te države članice:

(a) v neposredni lasti ali v večinski lasti te države članice ali njenih državljanov;

(b) imajo glavni poslovni sedež ali uradni sedež na ozemlju te države članice, ali

(c) uporabljajo le zmogljivosti v tej državi članici.

3. Države članice opredelijo pravice in obveznosti, ki jih morajo izpolnjevati določeni izvajalci služb zračnega prometa. Te obveznosti lahko vključujejo pogoje v zvezi s pravočasnim informiranjem, ki omogočajo identifikacijo vseh premikov zrakoplovov v zračnem prostoru, ki je v njihovi pristojnosti.

4. Države članice imajo diskrecijsko pristojnost pri izbiri izvajalca službe pod pogojem, da ta izpolnjuje zahteve in pogoje iz členov 6 in 7.

5. Za funkcionalne bloke zračnega prostora, opredeljene v skladu s členom 9a, ki so v zračnem prostoru v pristojnosti več kakor ene države članice, države članice v skladu z odstavkom 1 tega člena skupaj določijo enega ali več izvajalcev storitev služb zračnega prometa vsaj en mesec pred vzpostavitvijo bloka zračnega prostora.

6. Države članice takoj obvestijo Komisijo in druge države članice o vseh odločitvah v okviru tega člena glede določitve izvajalcev služb zračnega prometa v specifičnih blokih zračnega prostora, ki je v njihovi pristojnosti.“

10 Člen 15(1) Uredbe št. 550/2004 določa:

„Sistem pristojbin temelji na izračunu stroškov za navigacijske službe, ki jih imajo izvajalci služb v korist uporabnikov zračnega prostora. S sistemom pristojbin se ti stroški razporedijo med kategorijami uporabnikov.“

Uredba (ES) št. 1008/2008

11 Člen 2 Uredbe (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (UL 2008, L 293, str. 3) je naslovljen „Opredelitev pojmov“. Določa:

„Za namene te uredbe:

[...]

14. ‚prometna pravica‘ pomeni pravico opravljanja zračnega prevoza med dvema letališčema v [Uniji];

[...]“

12 Člen 15(1) te uredbe določa:

„Letalski prevozniki [Unije] imajo pravico, da opravljajo prevoze v [Uniji].“

13 Člen 19(1) navedene uredbe določa:

„Uresničevanje prometnih pravic je odvisno od objavljenih operativnih predpisov [Unije], nacionalnih, regionalnih ali lokalnih operativnih predpisov, ki se nanašajo na varnost, varovanje, varstvo okolja in dodelitev slotov.“

Belgijsko pravo

14 Člen 1(1) in (4) loi portant réforme de certaines entreprises publiques (zakon o reformi nekaterih javnih gospodarskih podjetij, *Moniteur belge* z dne 27. marca 1991, str. 6155) z dne 21. marca 1991 v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o javnih podjetjih), določa:

„1. Vsak subjekt javnega interesa, ki mora imeti avtonomijo pri upravljanju v določenem industrijskem ali trgovinskem sektorju, lahko po tem, ko svoj osnovni statut prilagodi zakonskim določbam tega naslova, pridobi tako avtonomijo s sklenitvijo koncesijske pogodbe z državo pod pogoji tega zakona.

[...]

4. Subjekti, uvrščeni med samostojna javna podjetja, so:

[...]

(4) Skeyes“.

15 Člen 170 zakona o javnih podjetjih določa:

„Namen podjetja SKEYES je:

1. zagotoviti varnost zračnega prometa v zračnih prostorih, za katere je odgovorna Belgijska država v skladu s Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu z dne 7. decembra 1944, zlasti njeno Prilogo 2, odobreno z zakonom z dne 30. aprila 1947, ali v skladu s katerim koli drugim mednarodnim sporazumom;

2. na letališču Bruxelles-National zagotavljati kontrolo gibanja zrakoplovov, ki se približujejo, pristajajo, vzletajo in so na pistah ali voznih stezah, voditi zrakoplove na ploščadih ter neprekinjeno zagotavljati varnost zračnega prometa na regionalnih javnih letališčih in aerodromih v skladu s sporazumom o sodelovanju, sklenjenim z regijami 30. novembra 1989;

3. policijskim službam ter letalskim in letališkim inšpekcijskim službam zagotavljati informacije o zrakoplovih, njihovem pilotiranju ter njihovem gibanju in njihovih opaznih učinkih;

4. zagotavljati meteorološke informacije za zračni promet in telekomunikacijske ali druge storitve, povezane z dejavnostmi iz točk 1 ali 2.“

16 Člen 171 zakona o javnih podjetjih določa:

„Dejavnosti iz točk od 1 do 3 člena 170 pomenijo naloge javne službe.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 17 Kraljevina Belgija je družbo Skeyes v skladu s členom 8 Uredbe št. 550/2004 določila kot izvajalca služb zračnega prometa za zračni prostor v pristojnosti te države članice (v nadaljevanju: belgijski zračni prostor). Njena naloga je zlasti zagotavljati varnost zračnega prometa v belgijskem zračnem prostoru. V tem okviru lahko družba Skeyes sprejme tako imenovane ukrepe „zero rate“, kar pomeni, da v belgijskem zračnem prostoru ali nekaterih sektorjih tega prostora noben zrakoplov ne more vzleteti, pristati ali potovati.
- 18 Zaradi kolektivnih stavk kontrolorjev zračnega prometa je družba Skeyes od februarja do maja 2019 večkrat zaprla belgijski zračni prostor zaradi nezadostnega števila osebja.
- 19 Ker se je družba Skeyes 16. maja 2019 odločila, da bo zaradi stavke kontrolorjev zračnega prometa zaprla belgijski zračni prostor, je družba Ryanair, ki opravlja lete z letališč v Belgiji, pri Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (gospodarsko sodišče v Hainautu, oddelek Charleroi), ki je predložitveno sodišče, vložila izjemno nujni predlog, naj se družbi Skeyes naloži, naj zagotovi normalno delovanje zračnega prometa.
- 20 To sodišče je predlogu družbe Ryanair ugodilo s sklepom z istega dne, skupaj z denarno kaznijo 250.000 EUR za vsako uro, v kateri bi belgijski zračni prostor ostal zaprt zaradi stavke kontrolorjev zračnega prometa. Učinki tega sklepa so bili omejeni na obdobje od 16. do 24. maja 2019.
- 21 Družba Ryanair je navedeni sklep prejela 16. maja 2019, potem ko je bil belgijski zračni prostor ponovno odprt. Ker do 24. maja 2019 ni bilo vnovičnega zaprtja, so pravni učinki tega sklepa prenehali, ne da bi bila naložena denarna kazen.
- 22 Družba Skeyes je 21. junija 2019 pri predložitvenem sodišču vložila ugovor tretjega zoper sklep z dne 16. maja 2019. Primarno trdi, da predložitveno sodišče ni pristojno za odločanje o zahtevku, ki se nanaša na njegovo funkcijo kontrolorja belgijskega zračnega prostora. Družba Ryanair naj namreč ne bi imela subjektivne pravice za vložitev take zahteve, saj naj bi bilo za regulacijo belgijskega zračnega prostora izključno pristojna družba Skeyes. Podredno meni, da kot družba javnega prava ne more spadati v pristojnost predložitvenega sodišča, saj je to civilno sodišče.
- 23 Predložitveno sodišče meni, da je tožba družbe Ryanair temeljila na obstoju subjektivnih pravic, kot so njena pravica, da pri opravljanju svoje gospodarske dejavnosti kot letalski prevoznik ni nesorazmerno ovirana, pravica, da proti družbi Skeyes vloži odškodninsko tožbo, in pravica zahtevati, da se tej družbi prepove ponovno zaprtje zračnega prostora, sicer se ji naloži denarna kazen.

- 24 To sodišče se sprašuje, ali morajo imeti letalske družbe, kot je družba Ryanair, kljub diskrecijski pravici, ki jo ima družba Skeyes pri odločanju o primernosti zaprtja belgijskega zračnega prostora, na podlagi Uredbe št. 550/2004 učinkovito pravno sredstvo, ki jim omogoča zagotovitev varstva svojih pravic v primeru, da družba Skeyes ne izpolni svojih obveznosti.
- 25 V teh okoliščinah je Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (gospodarsko sodišče v Hainautu, oddelek Charleroi) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba Uredbo št. 550/2004, zlasti njen člen 8, razlagati tako, da državam članicam dovoljuje, da zatrjevane kršitve obveznosti izvajanja storitev, ki jih imajo izvajalci služb zračnega prometa, izvzamejo iz nadzora sodišč te države članice, ali pa je treba določbe [Uredbe št. 550/2004] razlagati tako, da državam članicam nalagajo, da določijo učinkovito pravno sredstvo zoper zatrjevane kršitve glede na naravo storitev, ki jih je treba izvajati?
2. Ali je treba Uredbo št. 550/2004, ki določa, da je „[i]zvajanje služb zračnega prometa[,] kakor predvideva ta uredba[,] [...] povezano z izvajanjem pooblastil javnega organa, ki niso ekonomske narave in zato ne upravičujejo uporabe konkurenčnih pravil iz Pogodbe“, razlagati tako, da izključuje ne le pravila o konkurenci kot taka, ampak tudi vsa druga pravila, ki se uporabljajo za javna podjetja, delujoča na trgu blaga in storitev, in ki na konkurenco učinkujejo posredno, kot so pravila, ki prepovedujejo omejitve svobode gospodarske pobude in opravljanja storitev?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 26 Belgijska vlada meni, da vprašanji za predhodno odločanje nista dopustni.
- 27 Kar zadeva prvo vprašanje, naj bi predložitveno sodišče le povzelo stališče družbe Skeyes. Navedeno sodišče naj ne bi opredelilo upoštevne nacionalnega pravnega okvira in pojasnilo koristnosti tega vprašanja za rešitev spora. Drugo vprašanje naj bi bilo oblikovano preveč splošno, da bi strankam in zainteresiranim subjektom omogočilo, da predložijo pisna stališča, in naj zlasti ne bi izpolnjevalo zahtev iz člena 94 Poslovnika Sodišča.
- 28 Glede tega je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga zastavi nacionalno sodišče, v smislu člena 267 PDEU, le če niso spoštovane zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe iz člena 94 Poslovnika, ali če je očitno, da razlaga ali presoja veljavnosti pravila Unije, ki jo zahteva nacionalno sodišče, nima zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, ali če gre za hipotetičen primer (sodba z dne 25. marca 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 29 V obravnavanem primeru je iz pojasnil, ki jih je predložitveno sodišče podalo v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, in zlasti iz navedb v zvezi z nacionalno sodno prakso glede pristojnosti civilnih sodišč, nedvoumno razvidno, da to sodišče meni, da je odgovor na postavljena vprašanja nujen za to, da lahko odloči o sporu, ki mu je predložen. Natančneje, ta vprašanja mu morajo omogočiti, prvič, da odloči o svoji pristojnosti glede na pristojnosti družbe

Skeyes na podlagi Uredbe št. 550/2004 in, drugič, da ugotovi, ali se letalska družba lahko sklicuje na svobodo gospodarske pobude ali svobodo opravljanja storitev zoper odločitve, ki jo je družba Skeyes sprejela v okviru svojih pooblastil javne službe.

- 30 Iz zgoraj navedenega izhaja, da sta vprašanji za predhodno odločanje dopustni.

Vprašanji za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 31 Poudariti je treba, da se Uredba št. 550/2004, na katero se nanašata vprašanji za predhodno odločanje, v skladu z uvodnima izjavama 3 in 4 ter členom 1(1) te uredbe umešča v okvir določb Uredbe št. 549/2004, ki določa okvir za oblikovanje enotnega evropskega neba.
- 32 V skladu s členom 1(1) Uredbe št. 549/2004 je cilj enotnega evropskega neba okrepiti veljavne varnostne standarde v zračnem prometu, prispevati k trajnostnemu razvoju sistema zračnega prometa ter izboljšati celovito uspešnost upravljanja zračnega prometa in sistema navigacijskih služb zračnega prometa za splošni zračni promet v Evropi ter tako ustreči zahtevam uporabnikov zračnega prostora. Ti uporabniki so v členu 2, točka 8, te uredbe opredeljeni kot operatorji zrakoplovov, ki letijo v splošnem zračnem prometu.
- 33 Iz določb, navedenih v prejšnji točki, torej izhaja, da so letalske družbe kot operatorji zrakoplovov uporabniki zračnega prostora.
- 34 Na vprašanji predložitvenega sodišča je treba odgovoriti glede na te ugotovitve.

Prvo vprašanje

- 35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člen 8 Uredbe št. 550/2004 razlagati tako, da uporabnikom zračnega prostora, kot so letalske družbe, daje pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred nacionalnimi sodišči proti izvajalcu služb zračnega prometa, da bi bile zatrjevane neizpolnitve obveznosti zagotavljanja storitev, ki jo ima ta pri izvajanju pooblastil javne službe, predmet sodnega nadzora.
- 36 Za odgovor na to vprašanje je treba poudariti, da v skladu s členom 8(1) Uredbe št. 550/2004 države članice zagotavljajo izvajanje služb zračnega prometa na ekskluzivni osnovi v specifičnih blokih zračnega prostora, ki je v njihovi pristojnosti, in da za to določijo izvajalca služb zračnega prometa, ki ima veljavno dovoljenje v Uniji. Člen 8(3) te uredbe izrecno določa, da države članice opredelijo pravice, pa tudi obveznosti, ki jih ima določeni izvajalec službe.
- 37 Poleg tega ta uredba ne vsebuje nobene posebne določbe, katere namen bi bil uporabnikom zračnega prostora podeliti pravico do pravnega sredstva zoper odločitev navedenega izvajalca.
- 38 V teh okoliščinah je treba za ugotovitev, ali imajo ti uporabniki kljub molku člena 8 Uredbe št. 550/2004 v zvezi s tem vseeno tako pravico do pravnega sredstva, upoštevati ne le besedilo te določbe, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je.

- 39 Tako iz sobesedila člena 8 Uredbe št. 550/2004 kot iz cilja te uredbe namreč izhaja, da imajo uporabniki zračnega prostora, kot so letalske družbe, nekatere pravice, na katere lahko zaprtje tega prostora vpliva.
- 40 Na prvem mestu, glede sobesedila, v katero je umeščen člen 8 Uredbe št. 550/2004, je treba ugotoviti, prvič, da člen 7(3) te uredbe določa, da lahko nacionalni nadzorni organi izvajalcem navigacijskih služb zračnega prometa izdajo dovoljenja za izvajanje storitev navigacijskih služb zračnega prometa posamezno za vsako vrsto službe, kakor je opredeljeno v členu 2 Uredbe št. 549/2004, ali za sveženj takšnih služb.
- 41 V skladu s točko 4 te zadnjenavedene določbe te službe poleg služb zračnega prometa vključujejo tudi komunikacijske, navigacijske in nadzorovalne službe, meteorološke službe za navigacijo v zračnem prometu in letalske informacijske službe. Poleg tega iz uvodne izjave 3 Uredbe št. 549/2004 izhaja, da te službe spadajo v naloge v skupnem interesu, ki zajemajo obveznosti javne službe.
- 42 Drugič, člen 7(4) Uredbe št. 550/2004 zahteva, da imajo uporabniki zračnega prostora nediskriminatorni dostop do navedenih storitev. Poleg tega morajo ti uporabniki v skladu s členom 15 te uredbe v povezavi z njeno uvodno izjavo 22 nositi stroške služb zračnega prometa, ki se izvajajo v njihovo korist ali so neposredno povezane z upravljanjem zrakoplovov.
- 43 Tako je iz sobesedila, v katero se umešča člen 8 Uredbe št. 550/2004, razvidno, da so obveznosti izvajalca služb zračnega prometa, določenega na podlagi te določbe, prav tako storitve, ki so lahko potrebne za gospodarsko dejavnost uporabnikov zračnega prostora.
- 44 Na drugem mestu, glede ciljev Uredbe št. 550/2004 je iz uvodne izjave 10 in člena 1(1) ter člena 7(1) in (7) te uredbe razvidno, da je njen namen zagotoviti neprekinjeno delovanje vseh služb zračnega prometa v enotnem evropskem nebu.
- 45 Iz tega sledi, da glede na sobesedilo, v katero je umeščen člen 8 Uredbe št. 550/2004, in glede na cilj, ki mu sledi ta uredba, obveznosti iz člena 8 navedene uredbe v povezavi s členom 2, točka 4, Uredbe št. 549/2004 pomenijo službe, ki se izvajajo v interesu uporabnikov zračnega prostora in jim torej lahko dajejo pravice, na katere bi zaprtje zračnega prostora lahko vplivalo.
- 46 Vendar, čeprav imajo uporabniki zračnega prostora, kot so letalske družbe, pravice, podeljene z veljavno sekundarno zakonodajo Unije, za zadnjenavedene veljajo tudi pravila prava Unije o varnosti, kot je potrjeno v uvodni izjavi 3 Uredbe št. 549/2004 na eni strani in členu 19(1) Uredbe št. 1008/2008 na drugi strani. Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 43 sklepnih predlogov, je cilj varnosti v letalstvu v samem središču uredb št. 549/2004 in št. 550/2004. Spada v okvir, v katerem izvajalec služb zračnega prometa sprejme odločitve o zaprtju zračnega prostora.
- 47 Poleg tega, kot je prav tako navedel generalni pravobranilec v točki 38 sklepnih predlogov, imajo ti uporabniki tudi pravice in svoboščine, podeljene s primarnim pravom Unije, med katerimi je svoboda gospodarske pobude, priznana v členu 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 48 V skladu s členom 16 Listine je svoboda gospodarske pobude priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji. Varstvo, ki se priznava s tem členom, zajema pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco (glej

v tem smislu sodbi z dne 22. januarja 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, točki 41 in 42, ter z dne 15. aprila 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)* in drugi, C-798/18 in C-799/18, EU:C:2021:280, točki 55 in 56).

- 49 Iz tega izhaja, da je uporabnik zračnega prostora, kot je družba Ryanair, imetnik nekaterih pravic na podlagi člena 8 Uredbe št. 550/2004 v povezavi s členom 2, točka 4, Uredbe št. 549/2004 in je treba šteti, da je bil z odločitvijo o zaprtju zračnega prostora, ki jo je sprejel izvajalec služb zračnega prometa, potencialno oškodovan v teh pravicah.
- 50 Člen 47 Listine pa v zvezi s pravicami in svoboščinami, zagotovljenimi s pravom Unije, v prvem odstavku določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.
- 51 Tej pravici ustreza obveznost, ki je državam članicam naložena s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije (sodbi z dne 16. maja 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, točka 44, in z dne 6. oktobra 2020, *État luxembourgeois* (Pravica do pravnega sredstva zoper zahtevo za informacije na davčnem področju), C-245/19 in C-246/19, EU:C:2020:795, točka 47).
- 52 V zvezi s tem je treba, kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, v skladu z načelom procesne avtonomije postopkovna pravila v zvezi s temi pravnimi sredstvi določiti v notranjem pravnem redu posamezne države članice, vendar če ta pravila v položajih, ki so zajeta s pravom Unije, niso manj ugodna od pravil v podobnih položajih, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če ta pravila v praksi ne onemogočajo ali čezmerno ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, točka 58).
- 53 Ker poleg tega postopek v glavni stvari spada v okvir predloga, oblikovanega v izjemno nujnem postopku, je treba spomniti tudi, da mora nacionalno sodišče, ki mu je bil predložen spor, ki ga ureja pravo Unije, imeti možnost izdaje začasnih odredb, da bi zagotovilo polni učinek sodne odločbe, ki bo izdana o obstoju pravic, zatrjevanih na podlagi prava Unije (sodbi z dne 13. marca 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 67, in z dne 14. maja 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 297).
- 54 Ker se v tej zadevi obravnava le načelo učinkovitosti, je treba navesti, da pravo Unije ne učinkuje tako, da bi državam članicam nalagalo, da uvedejo druga pravna sredstva, ki niso tista, ki jih določa nacionalno pravo, razen če je iz sistematike zadevnega nacionalnega pravnega reda razvidno, da ni nobenega sodnega varstva, ki bi lahko, čeprav le posredno, zagotovilo spoštovanje pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, ali pa če bi morali pravni subjekti, da bi lahko dostopali do sodišča, prekršiti pravo (sodba z dne 21. decembra 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, točka 62).
- 55 V zvezi s sporom o glavni stvari je iz predložitvene odločbe razvidno, da glede pristojnosti civilnih sodišč in državnega sveta obstaja dvojnost. V zvezi s tem lahko zadevna država članica v skladu s pravom Unije izbere, da pristojnost za odločanje o sporu dodeli upravnemu sodišču ali da to pristojnost dodeli civilnim sodiščem ali celo obojim v skladu s pravili o razdelitvi pristojnosti, ki jih določi, če ta pravila v praksi ne onemogočajo ali pretirano otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih podeljuje pravo Unije.

- 56 Čeprav se za določitev obsega sodnega nadzora lahko upošteva diskrecijska pravica, ki jo ima upravni organ ali samostojno javno podjetje, kot je družba Skeyes, pri izvajanju svojih pooblastil javnega organa (glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, Association of Independent Meat Suppliers in Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, točki 78 in 79), pa ne sme povzročiti nepristojnosti sodišča, ki lahko zagotovi uresničevanje pravic, podeljenih s pravom Unije, in učinkovitost pravnega sredstva.
- 57 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 8 Uredbe št. 550/2004 v povezavi s členom 2, točka 4, Uredbe št. 549/2004 in členom 47 Listine razlagati tako, da uporabnikom zračnega prostora, kot so letalske družbe, daje pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred nacionalnimi sodišči proti izvajalcu služb zračnega prometa, da bi bile zatrjevane neizpolnitve obveznosti zagotavljanja storitev, ki jo ima zadnjenavedeni, predmet sodnega nadzora.

Drugo vprašanje

- 58 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Uredbo št. 550/2004 v povezavi z njeno uvodno izjavo 5 ter členom 58(1) PDEU in členom 16 Listine razlagati tako, da izključuje uporabo pravil o konkurenci iz Pogodbe DEU za izvajanje služb zračnega prometa, povezanih z izvajanjem pooblastil javnega organa, kot so določene v tej uredbi, pa tudi uporabo pravil o pravicah in svoboščinah uporabnikov zračnega prostora, kot sta svoboda opravljanja storitev in svoboda gospodarske pobude.
- 59 V skladu z uvodno izjavo 5 Uredbe št. 550/2004 se izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa iz te uredbe navezuje na izvajanje pooblastil javnega organa, ki niso ekonomske narave in zato ne upravičujejo uporabe konkurenčnih pravil iz Pogodbe.
- 60 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da preambula akta Unije lahko pojasni vsebino določb navedenega akta, vendar ni pravno zavezujoča. Zato se nanjo ni mogoče sklicevati niti zato, da bi se odstopilo od samih določb zadevnega akta, niti zato, da bi se te določbe razlagale v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom (sodba z dne 19. decembra 2019, Puppink in drugi/Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točki 75 in 76).
- 61 Vsebina uvodne izjave 5 Uredbe št. 550/2004 pa ni konkretizirana z nobeno določbo te uredbe.
- 62 Dalje, čeprav ta uvodna izjava v bistvu odraža sodno prakso Sodišča, v skladu s katero izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa, kadar se navezuje na izvajanje pooblastil javnega organa, ni ekonomske narave in zato ne upravičuje uporabe konkurenčnih pravil iz Pogodbe DEU (glej v tem smislu sodbi z dne 19. januarja 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, točka 30, in z dne 26. marca 2009, SELEX Sistemi Integrati/Komisija, C-113/07 P, EU:C:2009:191, točka 71), pa je v uvodni izjavi 13 te uredbe navedeno, da je treba izvajanje komunikacijskih, navigacijskih ter nadzornih služb kakor tudi letalskih informacijskih služb organizirati pod tržnimi pogoji.
- 63 Nazadnje, čeprav se izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa navezuje na izvajanje pooblastil javnega organa, kar državam članicam omogoča, da na podlagi člena 8 Uredbe št. 550/2004 določijo izvajalca služb zračnega prometa zunaj pravil o konkurenci, to ne pomeni, da uporabniki zračnega prostora pri tem ne uživajo pravic in svoboščin, priznanih s pravom Unije, kot je svobodno opravljanje prevoznih storitev iz člena 58(1) PDEU.

- 64 Poleg tega, kot je navedeno v točkah 47 in 48 te sodbe, imajo letalske družbe prav tako svobodo gospodarske pobude, ki je zagotovljena s členom 16 Listine in priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.
- 65 Vendar je treba opozoriti, da svoboda gospodarske pobude ni absolutna pravica. Podvržena je lahko širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti (glej v tem smislu sodbe z dne 22. januarja 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, točki 45 in 46; z dne 16. julija 2020, *Adusbef* in drugi, C-686/18, EU:C:2020:567, točka 83, in z dne 24. septembra 2020, *YS* (Poklicne pokojnine vodstvenega osebja), C-223/19, EU:C:2020:753, točka 88).
- 66 Poleg tega člen 52(1) Listine dovoljuje omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, kot je svoboda gospodarske pobude, če so te omejitve predpisane z zakonom, spoštujejo bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter če so ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (sodbi z dne 16. julija 2020, *Adusbef* in drugi, C-686/18, EU:C:2020:567, točka 86, in z dne 24. septembra 2020, *YS* (Poklicne pokojnine vodstvenega osebja), C-223/19, EU:C:2020:753, točka 88).
- 67 Izpolnjevanje teh pogojev mora po potrebi preveriti predložitveno sodišče. Vendar je v zvezi s tem mogoče spomniti, kot je razvidno iz točke 46 te sodbe, da je uresničevanje pravice uporabnikov zračnega prostora, kot so letalske družbe, do opravljanja zračnih prevozov v Uniji pogojeno z varnostnimi zahtevami. Sodišče je poleg tega že imelo priložnost potrditi, da je cilj vzpostavitve in ohranjanja visoke enotne ravni varnosti v civilnem letalstvu v Evropi cilj splošnega interesa (glej v tem smislu sodbo z dne 5. julija 2017, *Fries*, C-190/16, EU:C:2017:513, točka 43).
- 68 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba Uredbo št. 550/2004 v povezavi z njeno uvodno izjavo 5 ter členom 58(1) PDEU in členom 16 Listine razlagati tako, da za izvajanje služb zračnega prometa, povezanih z izvajanjem pooblastil javnega organa, kot so določene v tej uredbi, izključuje uporabo pravil o konkurenci iz Pogodbe DEU, vendar ne izključuje uporabe pravil iz Pogodbe DEU in Listine v zvezi s pravicami in svoboščinami uporabnikov zračnega prostora, kot so te, povezane s svobodo opravljanja storitev na področju prometa in svobodo gospodarske pobude.

Stroški

- 69 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Člen 8 Uredbe (ES) št. 550/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o izvajanju navigacijskih služb zračnega prometa na enotnem evropskem nebu, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1070/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009, v povezavi s členom 2, točka 4, Uredbe (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba (okvirna uredba), kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1070/2009, in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da**

uporabnikom zračnega prostora, kot so letalske družbe, daje pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred nacionalnimi sodišči proti izvajalcu služb zračnega prometa, da bi bile zatrjevane neizpolnitve obveznosti zagotavljanja storitev, ki jo ima zadnjenavedeni, predmet sodnega nadzora.

- 2. Uredbo št. 550/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1070/2009, v povezavi z njeno uvodno izjavo 5 ter členom 58(1) PDEU in členom 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da za izvajanje služb zračnega prometa, povezanih z izvajanjem pooblastil javnega organa, kot so določene v tej uredbi, izključuje uporabo pravil o konkurenci iz Pogodbe DEU, vendar ne izključuje uporabe pravil iz Pogodbe DEU in te listine v zvezi s pravicami in svoboščinami uporabnikov zračnega prostora, kot so te, povezane s svobodo opravljanja storitev na področju prometa in svobodo gospodarske pobude.**

Podpisi