

Predmet C-353/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

31. srpnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. srpnja 2020.

Tužitelj:

Skeyes

Tuženik:

Ryanair DAC

**Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(Trgovački sud u Hainautu, Odjel Charleroi, Belgija)**

Rješenje

Chambre des référés (Vijeće za privremenu pravnu zaštitu)

[orig. str. 2.]

U PREDMETU:

Neovisno javno poduzeće SKEYES (ranijeg naziva BELGOCONTROL),
[omissis] sa sjedištem u [omissis] BRUXELLESU [omissis];

Tužitelj u postupku povodom prigovora trećeg [omissis].

PROTIV:

Društva irskog prava RYANAIR D.A.C., sa sjedištem [u] [omissis] Swordsu
[omissis] (Irska) [omissis];

Tuženik u postupku povodom prigovora trećeg [omissis].

[omissis] [postupovne napomene]

Nakon vijećanja, ovaj sud donosi sljedeću odluku:

PRIKAZ SPORA

1. Društvo SKEYES ima monopol nad upravljanjem i nadzorom civilnog zračnog prometa u Belgiji; čini „neovisno javno poduzeće” u smislu loi du 21 mars 1991 (Zakon od 21. ožujka 1991.)¹.

Člankom 1. loi sur les entreprises publiques (Zakon o javnim poduzećima) propisuje se sljedeće:

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

4. Sljedeća tijela smatraju se neovisnim javnim poduzećima:

[...]

4° Skeyes”

Člankom 170. tog zakona pojašnjava se:

„Cilj je društva Skeyes:

1° zajamčiti sigurnost zračne plovidbe u zračnom prostoru za koji je Belgijska Država odgovorna [omissis] [orig. str. 3.] [omissis]

[omissis]”

U skladu s člankom 171.: „Aktivnosti iz članka 170. točaka 1. do 3. jesu zadaće javne usluge.”

U okviru mjera kojima se želi zajamčiti sigurnost zračnog prometa, društvo SKEYES ovlašteno je poduzeti mjeru *zero rate*, što znači da nijedan zrakoplov ne može poletjeti, sletjeti ili biti u tranzitu u belgijskom zračnom prostoru ili određenim sektorima tog prostora.

2. Zadaće i ciljevi koje je Belgijska Država odredila za društvo SKEYES definirani su u ugovoru o upravljanju; u trenutku nastanka ovog spora na snazi je bio ugovor

¹ Izmijenjen na temelju loi du 16 décembre 2015 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Zakon od 16. prosinca 2015. o izmjeni Zakona od 21. ožujka 1991. o preustroju određenih javnih gospodarskih poduzeća).

o upravljanju sklopljen 11. travnja 2014.; ugovor je zatim produljen od 24. lipnja 2019.

3. Treba istaknuti i da su kontrolori zračnog prometa, članovi stalnog osoblja društva SKEYES, zaposleni na temelju Pravilnika o osoblju, ne dovodeći u pitanje pravo društva SKEYES da osoblje zapošljava na temelju ugovora o radu².
4. Zračni prijevoznik RYANAIR posluje u Belgiji u zračnim lukama Charleroi i Bruxelles.
5. Društvo SKEYES se u prošlosti susretalo sa slučajevima socijalnih tenzija, kao što o tome svjedoči presuda Cour d'Appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija) od 20. studenoga 2017.³ u kojoj je, na temelju akta kojim se pokreće postupak društva RYANAIR, utvrđena načelna odgovornost društva SKEYES za nezakoniti štrajk u rujnu 2010.
6. Društvo SKEYES je nekoliko puta od veljače do svibnja 2019. zatvorilo belgijski zračni prostor zbog nedostatka raspoloživog osoblja; utvrđeni su sljedeći događaji:
 - Zračni prostor zatvoren je od 12. veljače u 22 sata do 13. veljače u 22 sata; 13. veljače uslijedio je nacionalni štrajk osoblja društva SKEYES, koji je imao za posljedicu ukidanje odlaznih i dolaznih letova u belgijskim zračnim lukama;
 - Uslijedila je akcija ciljanog zatvaranja belgijskih zračnih luka 12. i 13. ožujka; svaka je zračna luka bila zatvorena po 2 sata, jedna nakon druge, Bruxelles od 22 sata, a Charleroi od 4 do 6 sati;
 - Zatim je 20. ožujka uslijedila akcija strukovnog udruženja koje predstavlja kontrolore zračnog prometa; dovela je do kašnjenja u polascima i dolascima; **[orig. str. 4.]**
 - Slična akcija provedena je 28. ožujka;
 - Akcija provedena u noći s 15. travnja na 16. travnja 2019. dovela je do zatvaranja belgijskog zračnog prostora od ponoći do 6 sati ujutro;
 - Akcija od 16. svibnja dovela je do zatvaranja zračnog prostora od 9.30 do 13 sati (vidjeti u nastavku).

Društvo RYANAIR pojašnjava da u većini slučajeva zračni prijevoznici nisu bili pravodobno obaviješteni i stoga nisu mogli ograničiti negativne posljedice tih akcija za putnike.

² Članak 29. stavak 1. podstavak 2. Zakona od 21. ožujka 1991.

³ [omissis] [upućivanja]; protiv presude je podnesena žalba Couru de cassation (Kasacijski sud, Belgija) o kojoj još nije odlučeno.

7. Posljednja akcija od 16. svibnja 2019. dovela je do toga da je društvo RYANAIR ovom sudu podnijelo tužbu u iznimno hitnom postupku, istodobno uz druge tužbe podnesene u Bruxellesu i Liègeu; te su tužbe podnesene sudu u kontekstu opisanom u nastavku.
8. Priopćenjem za medije od petka 10. svibnja 2019. društvo SKEYES najavilo je potpisivanje socijalnog sporazuma koji će „uprava provesti [...] u cijelosti i u što je moguće kraćem roku u interesu poduzeća i dotičnih suradnika”; nakon njegova potpisivanja, 16. svibnja 2019. zakazano je nekoliko informativnih sastanaka s ciljem obavještanja osoblja, bez ometanja nadzora prometa.
9. Međutim, društvo SKEYES je 16. svibnja ponovno bilo obvezno zatvoriti belgijski zračni prostor jer brojni kontrolori zračnog prometa nisu bili na svojem radnom mjestu, u okolnostima opisanim u priopćenju koje je istog dana izdala uprava društva SKEYES:

„Socijalne akcije u društvu Skeyes nisu opravdane. Informativni sastanci o socijalnom sporazumu u društvu Skeyes nisu razlog za prekid usluge.

Uprava društva Skeyes danas je pozvala kontrolore zračnog prometa kako bi im pojasnila socijalni sporazum sklopljen prošlog petka 10. svibnja. U tu su svrhu mogli doći u bilo kojem trenutku od 10 do 19 sati i za vrijeme pauze kako bi svatko dobio priliku da mu se potrebna pojašnjenja pruže u najpovoljnijem trenutku, bez prekida u pružanju usluge.

Kad je uprava utvrdila da su zbog tih informativnih sastanaka poduzete radnje kako bi se narušio zračni promet, bila je obvezna otkazati sastanke.

Sve druge radnje smatraju se nezakonitim štrajkom.

[omissis]”

10. Budući da se suočilo s tim nenajavljenim zatvaranjem zračnog prostora, društvo RYANAIR je tog 16. svibnja 2019. oko 10 sati ujutro podnijelo jednostranu tužbu u iznimno hitnom postupku u skladu s člankom 584. Code judiciaire (Zakonik o sudovima), koju je ovaj sud prihvatio istog dana i naložio društvu SKEYES: „da osigura pružanje usluge nad kojom ima monopol kako bi se zračni promet mogao odvijati normalno, pod prijetnjom izricanja novčane kazne od 250 000 eura za svaki sat tijekom kojeg je belgijski zračni prostor zatvoren zbog štrajka kontrolora zračnog prometa”.

Učinci tog rješenja ograničeni su na razdoblje od 16. do 24. svibnja 2019.

11. Društvo RYANAIR zaprimilo je rješenje ovog suda porukom elektroničke pošte koja je poslana također 16. svibnja u 15.38, ubrzo nakon što je zračni prostor ponovno otvoren za zračni promet; dostavilo je rješenje društvu SKEYES 21. svibnja 2019. Nikakav poremećaj nije zabilježen 24. svibnja 2019.; rješenje je stoga prestalo proizvoditi učinke a da nisu izrečene novčane kazne. **[orig. str. 5.]**

12. Aktom sudskog ovršitelja od 21. lipnja 2019. društvo SKEYES podnijelo je prigovor trećeg protiv rješenja od 16. svibnja 2019.; cilj je akta kojim se pokreće postupak sljedeći:
- najprije, da se ovaj sud proglasi nenadležnim za odlučivanje o prvotnoj tužbi i, posljedično, poništi pobijano rješenje;
 - podredno, da se ovaj sud proglasi nenadležnim za odlučivanje o prvotnoj tužbi i da predmet uputi predsjedniku Tribunala de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija), ili podredno predsjedniku Tribunal de première instance du Hainaut – division Charleroi (Prvostupanjski sud u Hainautu, Odjel Charleroi, Belgija), ili još podrednije predsjedniku Tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles (Trgovački sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija);
 - još podrednije, da se prvotna tužba proglasi neosnovanom i, posljedično, poništi pobijano rješenje;
 - krajnje podredno, da se prvotna tužba proglasi neosnovanom jer se u njoj glavnoj kazni pridružuje novčana kazna i, posljedično, da se s obzirom na to poništi pobijano rješenje.

RASPRAVA

13. [omissis]
14. [omissis]⁴ [orig. str. 6.] [omissis]⁵
15. [omissis] [dopuštenost prigovora trećeg koji je podnijelo društvo Skeyes]
16. Kako bi ishodilo poništenje rješenja od 16. svibnja 2019., društvo SKEYES ističe dva argumenta o nenadležnosti.

Prije svega smatra da ovaj sud nije bio nadležan za odlučivanje o tužbi koja se odnosi na njegovu funkciju kontrolora belgijskog zračnog prostora.

Podredno, društvo SKEYES smatra da u svojem svojstvu društva javnog prava ne može biti u nadležnosti trgovačkog suda.

17. Kao prvo, društvo SKEYES tvrdi da ovaj sud nije bio nadležan za odlučivanje o tužbi društva RYANAIR kojom se kontrolora zračnog prometa željelo obvezati da ponovno otvori belgijski zračni prostor.

Prema mišljenju društva SKEYES, društvo RYANAIR nije nositelj nijednog subjektivnog prava na temelju kojeg bi moglo podnijeti takvu tužbu; podsjeća se

⁴ [omissis]

⁵ [omissis]

da regulacija belgijskog zračnog prostora proizlazi iz diskrecijske ovlasti neovisnog javnog poduzeća, što je društvo SKEYES, koje jedino može ocijeniti uvjete u kojima taj zračni prostor treba regulirati.

18. Stajalište ovog suda: Sudovi odlučuju o tužbama koje se temelje na subjektivnom pravu; subjektivno pravo podrazumijeva da postoji određena pravna obveza koja se objektivnim pravnim pravilom izravno stavlja na teret drugoj osobi i za čije izvršenje tužitelj ima vlastiti interes⁶.
19. Jednostrana tužba društva RYANAIR temeljila se na postojanju njegovih subjektivnih prava; naime, ono je u tom pogledu navelo sljedeće [omissis]:

„Ti ponovljeni štrajkovi i osobito taj nezakoniti štrajk u kontekstu lijepog vremena i predstojećih ljetnih praznika, izlažu društvo RYANAIR, kao i druge zračne prijevoznike, [orig. str. 7.] ozbiljnoj i nepopravljivoj šteti zbog otkazivanja ili kašnjenja letova, poremećaja poslovanja, nezadovoljstva putnika i važnih obveza koje društvo RYANAIR ima na temelju članka 9. Uredbe (EZ) br. 261/2004 [...]. Naime, iako je štrajk kontrolora zračnog prometa izvanredna okolnost koja omogućuje prijevozniku da ne plati naknadu predviđenu u slučaju kašnjenja ili otkazivanja leta, on je i dalje odgovoran za to da se pobrine za putnike te im pomogne, uključujući po potrebi da ih smjesti u hotel, što predstavlja iznimno velike troškove.”

20. Ovaj sud ističe da se ta argumentacija temelji na pozivanju na sljedeća subjektivna prava:

- kao posljedicu slobode poduzetništva, koju Sud Europske unije priznaje kao opće načelo prava Unije⁷, pravo društva RYANAIR na to da ga se neproporcionalno ne ometa u obavljanju njegove gospodarske djelatnosti zračnog prijevoznika odlukama tijela javne vlasti koje imaju za posljedicu sljedeće: preuzimanje odgovornosti zračnog prijevoznika za izvanredne troškove, poteškoće pri upravljanju u pogledu ljudskih resursa i nekontrolirano narušavanje imidža i ugleda, što su štete od kojih se neke teško mogu popraviti;
- u slučaju povreda koje se pripisuju društvu SKEYES, pravo podnošenja protiv tog društva tužbe za naknadu štete koja je slična tužbi koju je društvo RYANAIR već podnijelo protiv društva SKEYES, a koja je dovela do donošenja presude od 7. studenoga 2017. [omissis] kojom je Cour d’appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) potvrdio presudu prvostupanjskog suda u pogledu društva SKEYES, u skladu s člankom 1384. stavkom 3. Code civil (Građanski zakonik), kojom mu je naložio da društvu RYANAIR naknadi štetu zbog nezakonitog štrajka u trajanju od 24 sata koji je izbio 28. rujna 2010.

⁶ [omissis] [upućivanja na nacionalnu sudsku praksu]

⁷ [omissis] [upućivanja na pravnu teoriju]

među osobljem društva SKEYES (to je društvo protiv presude podnijelo žalbu u kasacijskom postupku);

- kao posljedicu prava na naknadu štete, pravo na sprečavanje daljnje štete, u ovom slučaju tako da se na temelju tužbe društvu SKEYES, pod prijetnjom novčane kazne, zabrani da zbog unutarnjih problema ponovno zatvori zračni prostor.

21. Opravdavaju li na taj način istaknuta subjektivna prava, suprotno tvrdnjama društva SKEYES, to da korisnici (zračni prijevoznici) mogu zatražiti njihovu zaštitu pred sudskim tijelima?

Društvo SKEYES neovisno je javno poduzeće belgijskog prava čija djelatnost po definiciji ima prekogranične aspekte; stoga su pravila prava Unije nužno relevantna za određivanje koja su prava korisnikâ u odnosu na takav subjekt.

To je navedeno u uvodnoj izjavi 24. Uredbe (EZ) br. 549/2004 (vidjeti u nastavku potpuna upućivanja): „[...] zbog transnacionalne dimenzije ovog postupka cilj ove Uredbe, stvaranje jedinstvenog europskog neba, države članice ne mogu dostatno ostvariti, nego ga se može na bolji način ostvariti na razini Zajednice, omogućavajući detaljna provedbena pravila koja vode računa o posebnim lokalnim uvjetima [...]”.

22. Na europskoj razini stoga treba uzeti u obzir sljedeće tekstove: [orig. str. 8.]

Uredba (EZ) br. 549/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o utvrđivanju okvira za stvaranje jedinstvenog europskog neba (Okvirna uredba)

Članak 4.

Nacionalna nadzorna tijela

1. Države članice, zajednički ili pojedinačno, imenuju ili uspostavljaju tijelo ili tijela kao svoje nacionalno nadzorno tijelo koje preuzima zadaće koje se takvom tijelu dodjeljuju na temelju ove Uredbe i na temelju mjera iz članka 3.

Uredba (EZ) br. 550/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2004. o pružanju usluga u zračnoj plovidbi u jedinstvenom europskom nebu (Uredba o pružanju usluga)

Preambula

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

(6) *Države članice odgovorne su za praćenje sigurnog i učinkovitog pružanja usluga u zračnoj plovidbi i za kontrolu pružatelja usluga u zračnoj plovidbi koji moraju ispunjavati zajedničke zahtjeve uspostavljene na razini Zajednice.*

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

Članak 8.

Imenovanje pružatelja usluga u zračnom prometu

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

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

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

23. Društvo SKEYES tvrdi da se zbog njegova svojstva „pružatelja usluga u zračnom prometu” za Belgiju i zbog diskrecijske ovlasti koja mu je dodijeljena, nad njim uopće ne provodi sudski nadzor u pogledu povreda koje bi mu se mogle staviti na teret u provedbi njegovih ovlasti.

Čini se da se to stajalište protivi pravu Europske unije. [orig. str. 9.]

Naime, iako, u skladu s odredbama Unije, nacionalna tijela definiraju prava i obveze organizacija, poput društva SKEYES, ipak se čini da su prema toj definiciji navedena tijela dužna korisnicima osigurati učinkovita pravna sredstva u slučaju povreda koje počini javno poduzeće.

Ovaj sud stoga treba provjeriti mogu li, unatoč diskrecijskoj ovlasti društva SKEYES, koja ima za učinak to da to društvo sâmo ocjenjuje prikladnost svojih odluka u korist javnog interesa, subjektivna prava čiju zaštitu traži društvo RYANAIR, omogućiti tom društvu da obveže društvo SKEYES da dostavlja obavijesti o uvjetima u kojima se ta diskrecijska ovlast provodi; to je pitanje u pravnoj teoriji opisano kao „osjetljivo”⁸.

⁸ [omissis] [upućivanja na pravnu teoriju]

24. Cour de cassation (Kasacijski sud) u nekoliko je odluka priznao da tužitelj može pokrenuti postupak pred sudom, čak i ako je ovlast postupanja upravnog tijela i dalje diskrecijska. Naime, ne može se isključiti mogućnost da tijelo počini pogrešku time što povređuje subjektivno pravo ili, u nedostatku takvog prava, time što ne izvršava svoju diskrecijsku ovlast kao što bi to u istim okolnostima učinilo uobičajeno razborito upravno tijelo.

Tako je Cour de cassation (Kasacijski sud) u referentnoj presudi od 26. ožujka 2009.⁹ iznio sljedeće:

„Upravno tijelo koje donosi odluku na temelju svoje diskrecijske ovlasti raspolaže slobodom ocjenjivanja na temelju koje u granicama zakona može samo odrediti načine izvršavanja svoje nadležnosti i odabrati rješenje koje mu se čini najprikladnijim. Sudbena je vlast nadležna za sprečavanje ili otklanjanje svake protupravne povrede subjektivnog prava koju počini upravno tijelo pri izvršavanju te diskrecijske ovlasti”¹⁰.

Iz te sudske prakse proizlazi da je u ispitivanju nadležnosti sudbene vlasti važno pravo na koje se poziva tužitelj. Ako je pravo na koje se poziva subjektivno pravo (i ako tužitelj ima neposredni, postojeći i trenutačni interes na koji se poziva), o tužbi odlučuje sudbena vlast. Pitanje osnovanosti tužbe drugo je pitanje, a u pogledu njegova rješavanja treba uzeti u obzir poseban status upravnog tijela.

25. Ovaj sud ističe da se presude Cour de cassation (Kasacijski sud), u kojima se ispituje opseg diskrecijske ovlasti upravnog tijela, odnose na pravo stranaca čija su pravila u biti nacionalna.

U ovom se slučaju spor odnosi na prethodno navedena posebna pravila Unije kojima svaka država članica Unije treba dati prednost.

Prema tome, za utvrđivanje mogućih ograničenja diskrecijske ovlasti dodijeljene operatorima europskog zračnog prostora, ovaj sud smatra da Sudu Europske unije treba uputiti pitanja navedena u izreci ovog rješenja. **[orig. str. 10.]**

SLIJEDOM NAVEDENOG,

[omissis] predsjednik Tribunal de l'Entreprise du Hainaut (Trgovački sud u Hainautu), [omissis]

[omissis] [postupovne napomene, dopuštenost prigovora trećeg, nužnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku]

odlučuje, u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Sudu Europske unije uputiti sljedeća prethodna pitanja:

⁹ [omissis] [upućivanja]

¹⁰ [omissis] [upućivanja na sudsku praksu]

1.

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

2.

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

[*omissis*] [prekid postupka, privremeno izvršenje, postupovna napomena]

Ova je odluka donesena na izvanrednoj javnoj raspravi vijeća za privremenu pravnu zaštitu od DVADESET TREĆEG SRPNJA DVIJE TISUĆE DVADESETE.

[*omissis*] [potpisi]