

Zadeva C-353/20

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

31. julij 2020

Predložitveno sodišče:

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(gospodarsko sodišče v Hainautu, oddelek Charleroi) (Belgija)

Datum predložitvene odločbe

23. julij 2020

Tožeča stranka:

Skeyes

Tožena stranka:

Ryanair DAC

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(gospodarsko sodišče v Hainautu, oddelek Charleroi)

Sklep

Senat začasne odredbe

V ZADEVI:

Samostojno javno podjetje SKEYES (prej imenovano BELGOCONTROL) [...] (ni prevedeno) s sedežem v [...] (ni prevedeno) BRUSELJ [...] (ni prevedeno);

Tožeča stranka v postopku z ugovorom tretjega [...] (ni prevedeno).

PROTI:

Družbi irskega prava RYANAIR D.A.C. s sedežem v [...] (ni prevedeno) Swords [...] (ni prevedeno)(Irska) [...] (ni prevedeno);

Tožena stranka v postopku z ugovorom tretjega [...] (ni prevedeno).

[...] (ni prevedeno) [postopkovne navedbe]

Po razpravi sodišče izdaja to sodbo:

POVZETEK SPORA

1. Podjetje SKEYES ima monopol nad upravljanjem in nadzorom civilnega zračnega prometa v Belgiji; je „samostojno javno podjetje“ v smislu zakona z dne 21. marca 1991.¹

Člen 1 zakona 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“

Člen 170 zakona določa:

„Namen podjetja SKEYES je:

1. zagotoviti varnost zračnega prometa v zračnih prostorih, za katere je odgovorna Belgijska država [...] (ni prevedeno) [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)“

V členu 171 je navedeno: *„Dejavnosti iz točk od 1 do 3 člena 170 pomenijo naloge javne službe.“*

V okviru ukrepov za zagotavljanje varnosti v zračnem prometu je podjetje SKEYES pooblaščen, da sprejme ukrep „zero rate“, kar pomeni, da noben zrakoplov ne more vzleteti, pristati ali potovati v belgijskem zračnem prostoru ali določenih sektorjih tega prostora.

2. Naloge in cilji, za katere je Belgijska država določila, da jih mora izpolnjevati podjetje SKEYES, so opredeljeni v koncesijski pogodbi; ob nastanku tega spora je veljala koncesijska pogodba, sklenjena 11. aprila 2014; nato je bila podaljšana od 24. junija 2019.

¹ Spremenjen z zakonom z dne 16. decembra 2015 „o spremembi zakona z dne 21. marca 1991 o reformi nekaterih gospodarskih javnih podjetij“.

3. Znova je treba poudariti, da za kontrolorje zračnega prometa, ki so stalno zaposleni pri podjetju SKEYES, veljajo kadrovski predpisi brez poseganja v pravico podjetja SKEYES, da najame osebje s pogodbo o zaposlitvi.²
4. Letalska družba RYANAIR v Belgiji deluje na letališčih v Charleroiju in v Bruslju.
5. Podjetje SKEYES je v preteklosti že doživelo obdobja socialne napetosti, kar je razvidno iz sodbe cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) z dne 20. novembra 2017³, ki je – na predlog družbe RYANAIR – načelno odgovornost za nezakonito stavko, do katere je prišlo v septembru 2010, pripisalo podjetju SKEYES.
6. Od februarja do maja 2019 je podjetje SKEYES večkrat zaprlo belgijski zračni prostor zaradi pomanjkanja razpoložljivega osebja; ugotovljeni so bili naslednji dogodki:
 - zaprtje zračnega prostora od 12. februarja od 22. ure do 13. februarja do 22. ure; nacionalni stavki 13. februarja je sledila stavka osebja podjetja SKEYES, katere posledica je bila odpoved odhodnih in dohodnih letov na belgijskih letališčih;
 - ukrep za načrtno zapiranje belgijskih letališč 12. in 13. marca; vsako od letališč je bilo po dve uri zaprto drugo za drugim, v Bruslju od 22. ure, v Charleroiju pa od 4. do 6. ure;
 - ukrep poklicnega združenja kontrolorjev zračnega prometa 20. marca, ki je povzročil zamude pri odhodih in prihodih;
 - podoben ukrep 28. marca;
 - nočni ukrep od 15. do 16. aprila 2019, zaradi katerega je bil belgijski zračni prostor zaprt med polnočjo in 6. uro zjutraj;
 - ukrep 16. maja, zaradi katerega je bil zračni prostor zaprt med 9.30 in 13. uro (glej spodaj).

Družba RYANAIR pojasnjuje, da letalske družbe v večini primerov niso bile pravočasno obveščene in zato niso mogle omejiti negativnih posledic teh ukrepov za potnike.

² Člen 29(1), druga alineja, zakona z dne 21. marca 1991.

³ [...] (ni prevedeno)(sklicevanja); zoper sodbo je bila vložena pritožba pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), o kateri še ni bilo odločeno.

7. Zaradi zadnjega ukrepa 16. maja 2019 je družba RYANAIR pri tem sodišču vložila tožbo v izjemno nujnem postopku, sočasno pa še tožbi v Bruslju in Liegeu; ti tožbi sta bili pri sodiščih vloženi v spodaj opisanem kontekstu.
8. Podjetje SKEYES je v sporočilu za javnost v petek, 10. maja 2019, napovedalo podpis socialnega sporazuma, ki ga bo „vodstvo izvedlo [...] v celoti in v kar najkrajšem času v interesu družbe in zadevnih sodelavcev“; po tem sporazumu je bilo 16. maja 2019 načrtovanih več informativnih srečanj zaradi obveščanja osebja, tako, da ne bo motena kontrola prometa.
9. Vendar je bilo 16. maja podjetje SKEYES spet prisiljeno zapreti belgijski zračni prostor, ker številni kontrolorji zračnega prometa niso prišli na svoje delovno mesto, in sicer v razmerah, ki jih vodstvo podjetja SKEYES opisuje v sporočilu, ki ga je izdalo isti dan:

„Socialno delovanje pri podjetju SKEYES ni upravičeno. Informativna srečanja v zvezi s socialnim sporazumom pri podjetju SKEYES niso bila razlog za prekinitve storitev.

Vodstvo podjetja SKEYES je danes povabilo kontrolorje zračnega prometa na srečanje, da bi jim pojasnilo socialni sporazum, ki je bil sklenjen ta petek, 10. maja. V ta namen so se imeli možnost oglasiti kadar koli med 10. in 19. uro ter med odmori, da bi imel vsakdo možnost prejeti potrebna pojasnila ob najugodnejšem času, ne da bi bilo zato treba prekiniti storitve.

Ko je vodstvo ugotovilo, da je bilo zaradi teh informativnih srečanj sproženo delovanje z namenom vplivanja na zračni promet, je bilo prisiljeno ta srečanja odpovedati.

Kakršno koli delovanje se šteje za nezakonito stavko.

[...] (ni prevedeno)“

10. Potem ko je utrpela to nenapovedano zaprtje zračnega prostora, je družba RYANAIR istega dne, 16. maja 2019, okoli 10h00 vložila enostransko tožbo v izjemno nujnem postopku z uporabo člena 584 sodnega zakonika, ki jo je to sodišče sprejelo še isti dan in podjetju SKEYES odredilo, naj: „zagotovi storitve, nad katerimi ima monopol, da bo zračni promet lahko normalno deloval, sicer se mu naloži plačilo denarne kazni 250.000 EUR na uro v času, ko belgijski zračni prostor ostaja zaprt zaradi stavke kontrolorjev zračnega prometa“.

Učinki tega sklepa so bili omejeni na obdobje od 16. do 24. maja 2019.

11. Družba RYANAIR je sklep sodišča prejela po pošti istega dne, 16. maja, ob 15h38, malo po tem, ko je bil zračni prostor spet odprt za letalski promet; o sklepu je 21. maja 2019 obvestila podjetje SKEYES. Do 24. maja 2019 ni bila več zaznana nobena motnja; sklep je tako prenehal veljati, ne da bi se naložila denarna kazen.

12. Podjetje SKEYES je z aktom sodnega izvršitelja z dne 21. junija 2019 podalo ugovor tretjega zoper sklep z dne 16. maja 2019, katerega namen je bil:
- primarno, da se sodišče izreče za nepristojno za prvotno tožbo, in posledično, da se sklep razglasi za ničen *a quo*;
 - podredno, da se sodišče izreče za nepristojno za odločanje o prvotni tožbi in zadevo vrne predsedniku Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (prvostopenjsko frankofonsko sodišče v Bruslju) v ponovno odločanje, ali podredno, predsedniku Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi (gospodarsko sodišče v Hainautu, oddelek v Charleroiju), ali še bolj podredno, predsedniku Tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles (gospodarsko frankofonsko sodišče v Bruslju);
 - še bolj podredno, da se ugotovi neutemeljenost prvotne tožbe in posledično, da se sklep razglasi za ničen *a quo*;
 - najbolj podredno, da se ugotovi neutemeljenost prvotne tožbe v delu, v katerem je h glavni obveznosti dodana denarna kazen, in posledično doseči, da se sklep v tem smislu razglasi za ničen *a quo*.

RAZPRAVA

- 13 [...] (ni prevedeno)
- 14 [...] (ni prevedeno)⁴ [...] (ni prevedeno)⁵
- 15 [...] (ni prevedeno) (dopustnost ugovora tretjega podjetja SKEYES)
16. Da bi doseglo razveljavitev sklepa z dne 16. maja 2019, podjetje SKEYES navaja dva ugovora nepristojnosti.

Najprej meni, da to sodišče ni bilo pristojno za odločanje o zahtevi v zvezi z njegovo funkcijo kontrolorja belgijskega zračnega prostora.

Podredno podjetje SKEYES meni, da kot podjetje, ki ga ureja javno pravo, ne more spadati pod pristojnost gospodarskega sodišča.

17. Prvič, podjetje SKEYES trdi, da to sodišče ni bilo pristojno za odločanje o zahtevi družbe RYANAIR, katere namen je bil prisiliti kontrolorja zračnega prometa, da spet odpre belgijski zračni prostor.

Po mnenju podjetja SKEYES družba RYANAIR nima subjektivne pravice za vložitev take zahteve; opozoriti je treba, da nadzor belgijskega zračnega prostora

⁴ [...] (ni prevedeno)

⁵ [...] (ni prevedeno)

spada pod diskrecijsko pravico samostojnega javnega podjetja SKEYES, ki edino lahko oceni pogoje, pod katerimi mora biti ta zračni prostor reguliran.

18. Stališče sodišča: Sodišča obravnavajo zahteve na podlagi subjektivne pravice; subjektivna pravica pomeni obstoj natančno opredeljene pravne obveznosti, za katero objektivno pravno pravilo nalaga neposredno odgovornost drugi osebi in za izpolnitev katere ima tožeča stranka lastni interes.⁶
19. Enostranska tožba družbe RYANAIR je temeljila na obstoju subjektivnih pravic samih po sebi; družba RYANAIR se je o tem izrazila na ta način [...] (ni prevedeno):

„Te ponavljajoče se stavke in zlasti ta nezakonita stavka v lepem vremenu in ob bližajočih se poletnih počitnicah so družbi RYANAIR in drugim letalskim družbam povzročile resno in nepopravljivo škodo zaradi odpovedi in zamud letov, neurejenega poslovanja, nezadovoljstva potnikov in znatnih obveznosti, ki jih ima družba RYANAIR na podlagi člena 9 Uredbe (ES) št. 261/2004 [...]. Namreč, čeprav je stavka kontrolorjev zračnega prometa izredna okoliščina, ki prevozniku omogoča, da ne plača odškodnine, predvidene za zamudo ali odpoved leta, je vseeno dolžan poskrbeti za potnike in jim pomagati, po potrebi tudi z namestitvijo v hotel, kar pomeni zelo visoke stroške.“

20. Sodišče ugotavlja, da ta argumentacija temelji na uveljavljanju naslednjih subjektivnih pravic:
- v povezavi s svobodo gospodarske pobude, ki jo je Sodišče EU priznalo za splošno načelo prava Unije⁷, pravice družbe RYANAIR, da pri opravljanju gospodarske dejavnosti kot letalski prevoznik ni nesorazmerno ovirana z odločitvami javnega organa, katerih posledica je: prevzem izrednih stroškov s strani letalske družbe, težave pri upravljanju s človeškimi viri in nenadzorovana okrnitev podobe in ugleda, kar je škoda, ki jo je v nekaterih primerih težko popraviti;
 - pri kršitvah, ki jih je mogoče pripisati podjetju SKEYES, pravica, da proti temu podjetju vloži odškodninsko tožbo, podobno tisti, ki jo je družba RYANAIR že vložila zoper podjetje SKEYES in ki je privedla do sodbe z dne 7. novembra 2017 [...], s katero je Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) potrdilo obsodbo podjetja SKEYES pred prvostopenjskim sodiščem – ob uporabi 3. odstavka člena 1384 civilnega zakonika – na povrnitev škode, ki jo je družba RYANAIR utrpela zaradi 24-urne nezakonite stavke, do katere je prišlo 28. septembra 2010 v enotah podjetja SKEYES (to je vložilo kasacijsko pritožbo zoper sodbo);

⁶ [...] (ni prevedeno) (sklicevanje na nacionalno sodno prakso)

⁷ [...] (ni prevedeno)(sklicevanje na doktrino)

– v povezavi s pravico do povrnitve škode pravice do omejitve svoje škode, v obravnavani zadevi z vložitvijo tožbe, v kateri zahteva, naj se podjetju SKEYES naloži denarna kazen, če bi spet zaprlo zračni prostor zaradi notranjih težav.

21. Ali tako zatrjevane subjektivne pravice v nasprotju s tem, kar trdi podjetje SKEYES, upravičujejo, da uporabniki (letalski prevozniki) zahtevajo zaščito pri sodiščih splošne pristojnosti?

SKEYES je samostojno javno podjetje belgijskega prava, katerega dejavnost ima po definiciji čezmejne razsežnosti; zato je pri določanju, katere so pravice uporabnikov v zvezi s takim subjektom, nujno treba upoštevati pravila evropskega prava.

Prav to je navedeno v uvodni izjavi 24 Uredbe (ES) št. 549/2004 (glej vsa spodaj navedena sklicevanja): „[...] Ker cilja te uredbe, namreč oblikovanja enotnega evropskega neba, države članice ne morejo doseči same zaradi nadnacionalnega obsega te akcije, in ga lahko bolje dosežejo na ravni Skupnosti, pri čemer lahko zagotovijo podrobna izvedbena pravila, ki upoštevajo posebne lokalne pogoje [...].“

22. Na evropski ravni je zato treba upoštevati naslednja besedila:

Uredba (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba (okvirna uredba)

Člen 4

Nacionalni nadzorni organi

1. Države članice skupaj ali posamezno imenujejo ali ustanovijo en organ ali več organov, ki prevzamejo vlogo nacionalnega nadzornega organa, zadolženega za prevzem nalog, dodeljenih takšnemu organu v skladu s to uredbo in ukrepi iz člena 3.

Uredba (ES) št. 550/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2004 o izvajanju navigacijskih služb zračnega prometa na enotnem evropskem nebu (Uredba o izvajanju služb)

Uvodne izjave

(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.

(6) *Države članice so odgovorne, da se navigacijske službe zračnega prometa izvajajo varno in učinkovito, ter za nadzor izvajalcev navigacijskih služb, ki morajo izpolnjevati skupne zahteve, uveljavljene na ravni Skupnosti.*

(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.*

Člen 8

Določitev izvajalcev služb zračnega prometa

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

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 pravico pri izbiri izvajalca službe zračnega prometa pod pogojem, da ta izpolnjuje zahteve in pogoje iz členov 6 in 7.*

23. Podjetje SKEYES trdi, da je zaradi svojega položaja „izvajalca služb zračnega prometa“ za Belgijo in diskrecijske pravice, ki mu je bila dodeljena, izvzet iz sodnega nadzora v zvezi z neizpolnitvami obveznosti, ki bi mu jih bilo mogoče očitati pri izvrševanju njegovih pristojnosti.

Zdi se, da je to stališče v nasprotju s pravom Evropske unije.

Če namreč nacionalni organi v skladu z določbami Unije opredelijo pravice in obveznosti subjektov, kot je SKEYES, ostane dejstvo, da bi morali ti organi glede na to opredelitev uporabnikom zagotoviti učinkovito pravno sredstvo v primeru neizpolnjevanja obveznosti javnega podjetja.

To sodišče mora zato preveriti, ali kljub diskrecijski pravici, ki je podeljena podjetju SKEYES in zaradi katere lahko to podjetje samo – v korist javnega interesa – presoja o ustreznosti svojih odločitev, subjektivne pravice, katerih varstvo zahteva družba RYANAIR, tej omogočajo, da od podjetja SKEYES zahteva upoštevanje pogojev, v katerih se ta diskrecijska pravica izvaja; to vprašanje je v doktrini opisano kot „občutljivo“.⁸

⁸ [...] (ni prevedeno)(sklicevanje na doktrino)

24. Cour de cassation (kasacijsko sodišče) je v več odločbah priznalo, da lahko tožnik vložiti tožbo pri sodišču, tudi če ima upravni organ diskrecijsko pravico. Ni namreč mogoče izključiti, da organ stori kršitev z neupoštevanjem subjektivne pravice, oziroma tudi če take pravice ni, kadar svoje diskrecijske pravice ne izvaja tako, kot bi to storil običajno skrben upravni organ v enakih okoliščinah.

Tako je Cour de cassation (kasacijsko sodišče) v referenčni sodbi z dne 26. marca 2009⁹ navedlo:

„Upravni organ, ki odloča na podlagi diskrecijske pravice, ima svobodo pri presoji, kar mu omogoča, da v mejah zakona sam določi načine izvajanja svojih pristojnosti in izbere rešitev, ki se mu zdi najustreznejša. Sodišča so pristojna, da preprečijo ali odpravijo kakršen koli neupravičen poseg upravnega organa v subjektivno pravico pri izvajanju te diskrecijske pravice.“¹⁰

Ta sodna praksa kaže, da je pri preučevanju pristojnosti sodišč pomembna pravica, ki jo navaja tožnik. Če je uveljavljana subjektivna pravica (in ima tožnik neposreden, obstoječ in dejanski interes, da jo uveljavlja), je zahtevka v pristojnosti sodne oblasti. Utemeljenost zahtevka je drugo vprašanje, na katero bo treba odgovoriti ob upoštevanju posebnega statusa upravnega organa.

25. To sodišče ugotavlja, da se sodbe Cour de cassation (kasacijsko sodišče), ki preučujejo obseg diskrecijske pravice upravnega organa, nanašajo na pravo tujcev, katerega pravila so v bistvu nacionalna.

V obravnavani zadevi spor vključuje posebna evropska pravila, ki so navedena zgoraj in ki jih morajo prednostno upoštevati vse posamezne države članice EU.

Zato sodišče meni, da je treba za določitev morebitnih omejitev diskrecijske pravice, ki jo imajo upravljavci evropskega neba, Sodišču Evropske unije predložiti vprašanja, ki sta navedeni v izreku te sodbe.

IZ TEH RAZLOGOV

[...] (ni prevedeno), **Predsednik Tribunal de l'Entreprise du Hainaut** (gospodarsko sodišče v Hainautu), [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) (postopkovne navedbe, dopustnost ugovora tretjega, nujnost predloga za sprejetje predhodne odločbe)

na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predložim naslednji vprašanja:

1.

⁹ [...] (ni prevedeno) (sklicevanja)

¹⁰ [...] (ni prevedeno) (sklicevanje na sodno prakso)

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 te uredbe 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?

[...] (ni prevedeno) (prekinitev postopka, začasna izvršitev, postopkovna navedba)

Ta odločba je bila izdana na izredni javni obravnavi senata za začasne odredbe TRIINDVAJSETEGA JULIJA DVA TISOČ DVAJSET.

[...] (ni prevedeno) [Podpisi]