

Kohtuasi C-353/20

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

31. juuli 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Hainaut kaubanduskohtu Charleroi kollegium, Belgia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

23. juuli 2020

Hageja:

Skeyes

Kostja:

Ryanair DAC

**Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(Hainaut kaubanduskohtu Charleroi kollegium)**

Määrus

**Chambre des référés (koda, mis lahendab esialgse õiguskaitse
taotlusi)**

[lk 2]

JÄRGMISES KOHTUASJAS:

Entreprise publique autonome SKEYES (sõltumatu riigi osalusega äriühing SKEYES, varem „BELGOCONTROL“), [...] asukoht [...] BRÜSSEL [...],

kolmas isik, kes vaidlustab kohtulahendi [...].

VERSUS

RYANAIR D.A.C., Iirimaa õiguse alusel asutatud äriühing, asukoht [...] Swords [...] (Iirimaa) [...],

vastustaja kolmanda isiku poolt kohtulahendi vaidlustamisele [...].

[...] [menetlust puudutavad märked]

Pärast nõupidamist teeb kohus järgmise kohtuotsuse.

KOHTUVAIDLUSE KOKKUVÕTE

1. SKEYES'il on tsiviillennuliikluse juhtimise ja kontrollimise monopol Belgias; ta on „iseseisev riigi osalusega äriühing“ 21. märtsi 1991. aasta seaduse tähenduses¹.

Riigi osalusega äriühingute seaduse (loi sur les entreprises publiques) artiklis 1 on sätestatud:

„1. Iga avalikku huvi esindav üksus, kes peab olema teatavas tööstus- või kaubandussektoris oma juhtimises iseseisev, võib pärast seda, kui seadusega kohandatakse tema põhikirja vastavalt käesoleva jaotise sätetele, saavutada iseseisva staatuse sõlmides riigiga halduslepingu käesolevas seaduses sätestatud tingimustel. [...]

4. Üksused, mis liigitatakse riigi osalusega iseseisvateks äriühinguteks, on:

[...]

4) Skeyes“

Selle seaduse artiklis 170 on täpsustatud:

„Skeyesi tegevusala on:

1) tagada lennuliikluse ohutus õhuruumides, mille eest vastutab Belgia riik [...] [lk 3] [...]

[...]“

Selle seaduse artiklis 171 on nähtud ette: *„Artikli 170 punktides 1–3 nimetatud tegevused kujutavad endast avaliku teenuse osutamise ülesandeid.“*

Nende meetmete raames, mille eesmärk on tagada lennuliikluse ohutus, on SKEYES'il lubatud võtta meede „Zero rate“, mis seisneb selles, et ükski õhusõiduk ei tohi Belgia õhuruumis või selle õhuruumi teatavates osades õhku tõusta või maanduda või seda/neid läbida.

¹ Muudetud 16. detsembri 2015. aasta seadusega, millega muudetakse 21. märtsi 1991. aasta seadust, millega reformitakse teatavaid riigi osalusega äriühinguid (la loi du 16 décembre 2015 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques »).

2. Ülesanded ja eesmärgid, mille Belgia riik SKEYES'ile annab, määratletakse halduslepingus; käsitletava vaidluse tekkimise hetkel kehtis 11. aprillil 2014 sõlmitud haldusleping; seejärel pikendati lepingut alates 24. juunist 2019.
3. Tuleb veel rõhutada, et lennujuhid, kes kuuluvad SKEYES'i alaliste töötajate hulka, võetakse tööle personalieeskirjade alusel, ilma et see piiraks SKEYES'i õigust võtta töötajaid tööle töölepinguga.²
4. Lennuettevõtja RYANAIR tegutseb Belgias Charleroi ja Brüsseli lennujaamade kaudu.
5. SKEYES on kogenud ühiskondlikke pingeid, millest annab tunnistust Cour d'Appel de Bruxelles'i (Brüsseli apellatsioonikohus) 20. novembri 2017. aasta kohtuotsus³, milles leiti – RYANAIR'i hagi tulemusena –, et SKEYES'il lasub põhimõtteliselt vastutus etteteatamata streigi eest, mis toimus 2010. aasta septembris.
6. SKEYES sulges 2019. aasta veebruarikuust kuni maini mitu korda Belgia õhuruumi töötajate puuduse tõttu; aset leidsid järgmised episoodid:
 - õhuruumi sulgemine 12. veebruaril alates kella 22-st kuni 13. veebruari kella 22-ni; 13. veebruari üleriigilisele streigile järgnes SKEYES'i töötajate streik, mille tõttu tühistati lennud väljumisega Belgia lennujaamadest ja saabumisega sinna;
 - meede, millega suleti sihipäraselt Belgia lennujaamad 12. ja 13. märtsil; lennujaamad olid üksteise järel igäüks kaks tundi suletud, Brüsseli lennujaam alates kella 22-st, Charleroi kell 4.00–6.00;
 - lennujuhtide kutseühingu 20. märtsi meede; see tõi kaasa hilinemisi väljumistel ja saabumistel; [lk 4]
 - 28. märtsi samasugune meede;
 - meede ööl vastu 16. aprilli 2019, mis tõi kaasa Belgia õhuruumi sulgemise keskööst kuni kella kuueni hommikul;
 - 16. mai meede, mis tõi kaasa õhuruumi sulgemise kell 9.30–13.00 (vt allpool).

RYANAIR selgitab, et enamikel juhtudest ei informeeritud lennuettevõtjaid õigeaegselt ning et nad ei saanud seega piirata nende meetmete negatiivseid tagajärgi reisijatele.

² 21. märtsi 1991. aasta seaduse artikli 29 lõike 1 teine lõik.

³ [...] [viited]; selle kohtuotsuse peale on esitatud apellatsioonkaebus Cour de cassationile (kassatsioonikohus), kes ei ole veel otsust teinud.

7. Viimane, 16. mai 2019. aasta meede viis selleni, et RYANAIR esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule eriti kiireloomulise nõude ning samal ajal nõuded Brüsselis ja Liège'is; need nõuded kohtutele esitati allpool kirjeldatud olukorras.
8. SKEYES teatas reede, 10. mai 2019. aasta pressiteatega, et allkirjastas kollektiivlepingu, mille „juhtkond viib ellu [...] tervikuna ja nii kiiresti kui võimalik äriühingu ja asjaomaste kaastöötajate huvides“; selle kokkuleppe tulemusena kavandati 16. mail 2019 mitu teabeüritust, et selgitada töötajatele olukorda, häirimata lennujuhtimist.
9. SKEYES oli 16. mail siiski taas sunnitud Belgia õhuruumi sulgema, sest paljusid lennujuhte ei olnud tööl ja seda asjaoludel, mida kirjeldab teade, mille SKEYES'i juhtkond avaldas samal päeval:

„Kollektiivne aktsioon Skeyesis ei ole õigustatud. Teabeüritused kollektiivlepingu teemal Skeyesis ei ole põhjus teenuse osutamise katkestamiseks.

Skeyesi juhtkond oli kutsunud tänaseks kohale lennujuhid, et selgitada neile reedel, 10. mail sõlmitud kollektiivlepingut. Nad võisid selleks kohale tulla ükskõik missugusel ajal kella 10 ja 19 vahel ning tööpauside ajal, et igäiks saaks vajalikud selgitused endale kõige sobivamal hetkel, ilma et selleks oleks vaja katkestada teenuse osutamist.

Kui juhtkond tuvastas, et nende teabeürituste tõttu on võetud meetmeid, mis lennuliiklust mõjutavad, oli ta sunnitud need üritused tühistama.

Iga muud meedet peetakse etteteatamata streigiks.

[...]“

10. Kandes kahju õhuruumi niisuguse ootamatu sulgemise tõttu, esitas RYANAIR samal päeval, 16. mail 2019 kella 10 paiku hommikul kohtute seadustiku (Code judiciaire) artikli 584 alusel ühepoolse eriti kiireloomulise nõude, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus rahaldas samal päeval, kohustades SKEYES'i „tagama teenuse, mille osutamise monopol on tema käes, et lennuliiklus saaks toimuda normaalselt, vastasel korral tuleb tal tasuda sunniraha 250 000 eurot tunnis, mil Belgia õhuruum jääb lennujuhtide streigi tõttu suletuks“.
- Selle kohtumääruse toimet piirati ajavahemikuga 16. maist kuni 24. maini 2019.
11. RYANAIR sai kohtu määruse kätte samal päeval, 16. mail kell 15.38 saadetud e-kirjaga, veidi aega peale seda, kui õhuruum taas lennuliikluseks avati; ta teatas sellest kohtumäärusest SKEYES'ile 21. mail 2019. 24. mail 2019 ei olnud täheldatud enam mingeid häireid; kohtumääruse kehtivus lõppes, ilma et oleks kohaldatud sunniraha. [lk 5]

12. SKEYES laskis 21. juuni 2019. aasta kohtutäituri dokumendiga kätte toimetada kolmanda isiku taotluse peatada 16. mai 2019. aasta kohtumääruse täitmine; selles paluti kohtul:
- esimese võimalusena tuvastada, et algne nõue ei kuulu tema kohtualluvusse ja seega see kohtumäärus tühistada;
 - teise võimalusena tuvastada, et algne nõue ei kuulu tema kohtualluvusse ja suunata asi edasi Tribunal de première instance francophone de Bruxelles'i (Brüsseli prantsuskeelne esimese astme kohus) esimehele või Tribunal de première instance du Hainaut – division Charleroi – (Hainaut esimese astme kohtu Charleroi kollegium) esimehele või siis Tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles'i (Brüsseli prantsuskeelne kaubanduskohus) esimehele;
 - kolmanda võimalusena tunnistada algne nõue põhjendamatuks ja tühistada seega see kohtumäärus;
 - neljanda võimalusena tunnistada algne nõue põhjendamatuks osas, millega seotakse põhinõude rahuldamine sunnirahaga, ning tühistada see kohtumäärus selles ulatuses.

ARUTELU

- 13 [...]]
- 14 [...]]⁴ [lk 6] [...]]⁵
- 15 [...]] [Skeyesi kui kolmanda isiku poolt kohtulahendi vaidlustamise vastuvõetavus]
16. Et saavutada 16. mai 2019. aasta kohtumääruse tühistamine, esitab SKEYES kaks argumenti, millega ta väidab, et asi ei allunud sellele kohtule.
- Ta leiab kõigepealt, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei olnud pädev tegema otsust nõude kohta, mis puudutas talle pandud Belgia õhuruumi kontrollija ülesannet.
- Teise võimalusena väidab SKEYES, et riigi osalusega äriühinguna ei kuulu ta kaubanduskohtu alluvusse.
17. SKEYES väidab esiteks, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei olnud pädev tegema otsust RYANAIR'i nõude kohta kohustada õhuruumi kontrollijat Belgia õhuruumi uuesti avama.

⁴ [...]]

⁵ [...]]

SKEYES'i sõnul ei ole RYANAIR'il mingit subjektiivset õigust, mis võimaldaks tal niisugust nõuet esitada; meenutatakse, et Belgia õhuruumi reguleerimine kuulub iseseisva riigi osalusel äriühingu SKEYES kaalutusõiguse alla ning ainult viimane saab hinnata, kuidas seda õhuruumi tuleb reguleerida.

18. Kohtu seisukoht. Kohtud teevad otsuseid subjektiivsel õigusel rajanevate nõuete kohta; subjektiivne õigus eeldab, et eksisteerib konkreetne õiguslik kohustus, mis on objektiivse õigusnormiga teisele isikule kehtestatud ja mille täitmise suhtes on nõude esitajal endal huvi.⁶
19. RYANAIR'i ühepoolne nõue rajanes tema subjektiivsetel õigustel; RYANAIR väljendus nimelt nii [...]:

„Nende korduvate streikide ja konkreetselt etteteatamata streigi tõttu ajal, mil on saabumas ilus ilm ja suvepuhkused, kannab RYANAIR – nagu ka teised lennuettevõtjad – [lk 7] tõsist ja korvamatut kahju lendude tühistamise või hilinemise, lennutegevuse häirete, reisijate rahulolematuse ja RYANAIRile määruse (EÜ) nr 261/2004 [...] artiklist 9 tulenevate suurte kohustuste tõttu. Kuigi lennujuhtide streik on erakorraline asjaolu, mis võimaldab vedajal jätta lennu tühistamisel ette nähtud hüvitis maksmata, peab ta siiski reisijate eest hoolitsema ja neid abistama, sh neid vajadusel hotelli majutama, mis tekitab äärmiselt suuri kulusid.“

20. Kohus märgib, et nende argumentidega tuginetakse järgmistele subjektiivsetele õigustele:
- ettevõtlusvabadusega, mida Euroopa Liidu Kohus on tunnustanud liidu õiguse üldpõhimõttena,⁷ kaasneb RYANAIRi õigus sellele, et tal ei takistata ebaoproportsionaalselt tegelda lennuettevõtjana oma majandustegevusega selliste ametiasutuste otsustega, mis toovad kaasa järgmise: lennuettevõtja peab tegema erakorralisi kulusi, esinevad personaliprobleemid ning tema kuvandit ja mainet kahjustatakse kontrollimatult, ta kannab kahjusid, millest mõned on raskesti korvatavad;
 - kui SKEYES on vastustav kohustuste rikkumise eest, siis on õigus esitada selle äriühingu vastu samasugune kahju hüvitamise nõue, nagu RYANAIR juba SKEYES'i vastu esitas ja mille tulemusena tehti 7. novembri 2017. aasta kohtuotsus [...], millega Cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus) jättis muutmata selle, et esimese astme kohus kohustas SKEYES'it – tsiviilseadustiku (Code civil) artikli 1384 kolmanda lõigu alusel – hüvitama kahju, mida RYANAIR kandis 24-tunnise etteteatamata streigi tõttu, mida alustati 28. septembril 2010 SKEYES'i meeskondades (viimane esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse);

⁶ [...] [viited riigisisesele kohtupraktikale]

⁷ [...] [viited õigusteooriale]

– õigusega kahju hüvitamisele käib kaasas õigus piirata oma kahju, käsitletaval juhul nõude abil, et SKEYES'it keelataks sunniraha ähvardusel õhuruumi oma sisemiste probleemide tõttu uuesti sulgema.

21. Kas subjektiivsed õigused, millele nii viidatakse, õigustavad – vastupidi SKEYES'i väitele – seda, et kasutajad (lennuettevõtjad) võivad nõuda kohtutes nende kaitset?

SKEYES on Belgia õiguse alusel asutatud iseseisev riigi osalusega äriühing, kelle tegevus hõlmab juba määratluse kohaselt piiriüleseid aspekte; seepärast on Euroopa Liidu õigusnormid tingimata asjassepuutuvad selle kindlakstegemisel, millised on kasutajate õigused niisuguse üksuse suhtes.

Seda väljendabki määruse (EÜ) nr 549/2004 (täielikke viiteid vt joonealusest märkusest) põhjendus 24: „[k]una käesoleva määruse eesmärki, milleks on ühtse Euroopa taeva loomine, ei suuda liikmesriigid meetme riikidevahelise laadi tõttu vajalikul määral saavutada, võidakse see paremini saavutada ühenduse tasandil, võimaldades samas konkreetseid kohalikke tingimusi arvesse võtvaid üksikasjalikke rakenduseeskirju [...]“

22. Euroopa Liidu tasandil tuleb arvesse võtta seega järgmisi õigusakte. [lk 8]

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määrus (EÜ) nr 549/2004, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks („raammäärus“)

Artikkel 4

Riiklikud järelevalveasutused

1. Liikmesriigid nimetavad või loovad kas üksi või ühiselt asutuse või asutused oma riikliku järelevalveasutusena, et see võtak enese kanda käesoleva määruse ning artiklis 3 osutatud meetmete alusel sellisele asutusele määratud ülesannete täitmise.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. märtsi 2004. aasta määrus (EÜ) nr 550/2004 aeronavigatsiooniteenuste osutamise kohta ühtses Euroopa taevas („teenuse osutamise määrus“)

Preambul

(5) Käesolevas määruses sätestatud lennuliiklusteenuste osutamine on seotud selliste riigiasutusele antud volituste kasutamise, mis ei ole majanduslikku laadi selles tähenduses, et need õigustaksid asutamislepingu konkurentsieeskirjade kasutamist.

(6) Liikmesriigid vastutavad aeronavigatsiooniteenuste ohutu ja tõhusa osutamise järelevalve eest ning selle kontrollimise eest, kas

aeronavigatsiooniteenuse osutajad vastavad ühenduse tasandil kehtestatud ühistele nõuetele.

(13) Teabe-, navigatsiooni- ja jälgimisteenuste ning aeronavigatsioonialase teabe osutamine tuleks korraldada turutingimustel, võttes samal ajal arvesse selliste teenuste eripära ja säilitades ohutuse kõrge taseme.

Artikkel 8

Aeronavigatsiooniteenuse osutajate määramine

1. Liikmesriigid tagavad, et lennuliiklusteenuseid osutatakse ainult kõnealuste liikmesriikide vastutusalasse kuuluva õhuruumi määratletud osa piires. Selleks määravad liikmesriigid lennuliiklusteenuse osutajad, kellel on ühenduses kehtiv sertifikaat.
 2. Liikmesriigid määratlevad määratud teenuseosutajate õigused ja kohustused. Kohustused võivad sisaldada tingimusi, mis käsitlevad sellise asjakohase teabe õigel ajal esitamist, mis võimaldab teha kindlaks kõik õhusõidukite liikumised nende vastutusalasse jäävas õhuruumis.
 3. Liikmesriikidel on teenuseosutaja valimisel diskretsiooniõigus, tingimusel et teenuseosutaja vastab artiklites 6 ja 7 osutatud nõuetele ja tingimustele.
23. SKEYES kinnitab, et kuna ta on „lennuliiklusteenuse osutaja“ Belgias ja talle on antud asjaomane kaalutusõigus, jääb ta rikkumiste osas, mida võidakse talle tema pädevuse kasutamisel ette heita, väljapoole igasugust kohtulikku kontrolli.

See seisukoht näib olevat vastuolus Euroopa Liidu õigusega. [lk 9]

Nimelt kuigi – liidu õiguse alusel – määravad niisuguste organisatsioonide nagu SKEYES õigused ja kohustused kindlaks riigisisised ametiasutused, siis need ametiasutused on seda tehes siiski kohustatud tagama kasutajatele tõhusa õiguskaitsevahendi riigi osalusega äriühingu kohustuste rikkumise vaidlustamiseks.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seega kontrollima, kas vaatamata SKEYES'ile antud kaalutusõigusele, mille tulemusena otsustab see äriühing – avalikes huvides – ainuisikuliselt, kas tema otsused on asjakohased, võimaldavad need subjektiivsed õigused, mille kaitset RYANAIR nõuab, tal sundida SKEYES'it aru andma tingimustest, kuidas seda kaalutusõigust kasutatakse; seda küsimust on õigusteoorias nimetatud „delikaatseks“.⁸

24. Cour de cassation (kassatsioonikohus) on mitmes kohtuotsuses nõustunud, et nõude esitaja võib pöörduda kohtusse vaatamata sellele, et haldusasutusel on oma tegevuses kaalutusõigus. Ei saa nimelt välistada, et asutus teeb vea, rikkudes

⁸ [...] [viited õigusteooriale]

subjektiivset õigust, või isegi kui niisugust õigust ei ole, mitte kasutades oma kaalutusõigust nii, nagu normaalselt ettevaatlik haldusasutus oleks samas olukorras kasutanud.

Cour de cassation (kassatsioonikohus) väljendus näiteks oma 26. märtsi 2009. aasta põhimõttelise tähtsusega otsuses⁹ järgmiselt:

*„Haldusasutusel, kes teeb oma kaalutusõigust kasutades otsuse, on hindamisvabadus, mis võimaldab tal seaduse piires ise kindlaks määrata oma pädevuse kasutamise korra ja valida lahenduse, mis näib talle sobivaim. Kohus on pädev ära hoidma või korvama subjektiivse õiguse iga süülist rikkumist haldusasutuse poolt selle kaalutusõiguse kasutamisel“.*¹⁰

Sellest kohtupraktikast ilmneb, et kohtualluvuse analüüsimisel on oluline millisele õigusele nõudja tugineb. Kui õigus, millele tuginetakse, on subjektiivne õigus (ja nõudjal on vahetu, olemasolev ja tegelik huvi sellele tugineda), allub nõue kohtule. Nõude põhjendatuse küsimus on eraldi küsimus, mille lahendamisel tuleb võtta arvesse haldusasutuse konkreetset staatust.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Cour de cassationi (kassatsioonikohus) otsused, milles on analüüsitud haldusasutuse kaalutusõiguse piire, puudutavad välismaalaste õigust, mida käsitlevad sätted on peamiselt riigisisised.

Käsitletaval juhul on vaidluse suhtes kohaldatavad eespool viidatud Euroopa Liidu õiguse erinormid, mis on liidu iga liikmesriigi sätete suhtes ülimuslikud.

Seega arvab kohus, et Euroopa lennuettevõtjatele antud kaalutusõiguse võimalike piiride kindlaksmääramiseks on vaja esitada Euroopa Liidu Kohtule küsimused, mis on toodud käesoleva kohtuotsuse resolutsioonis. [lk 10]

ESITATUD PÕHJENDUSTEST LÄHTUDES

[...] **Tribunal de l'Entreprise du Hainaut (Hainaut kaubanduskohus) esimees**, [...]

[...] [menetlust puudutavad märked, kolmanda isiku kolmanda isiku poolt kohtulahendi vaidlustamisevastuvõetavus, eelotsusetaotluse vajalikkus]

esitab Euroopa Liidu Kohtule EL toimimise lepingu artikli 267 alusel järgmised eelotsuse küsimused:

1.

⁹ [...] [viited]

¹⁰ [...] [viited kohtupraktikale]

Kas määrust nr 550/2004 ja eelkõige selle artiklit 8 tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriikidel jätta selle liikmesriigi kohtute kontrolli alt välja lennuliiklusteenuste osutaja teenuste osutamise kohustuse võimalikud rikkumised või tuleb seda määrust tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike osutatavate teenuste laadi arvesse võttes nägema ette tõhusa õiguskaitsevahendi võimalike rikkumiste vaidlustamiseks?

2.

Kas määrust nr 550/2004, milles on täpsustatud, et „lennuliiklusteenuste osutamine on seotud selliste riigiasutusele antud volituste kasutamisega, mis ei ole majanduslikku laadi selles tähenduses, et need õigustaksid asutamislepingu konkurentsieeskirjade kasutamist“, tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole välja jäetud mitte ainult konkurentsieeskirjad kitsamas tähenduses, vaid ka kõik kaupade ja teenuste turul tegutsevate riigi osalusega äriühingutele kohaldatavad muud õigusnormid, mis mõjutavad konkurentsi kaudselt, näiteks sätted, mille kohaselt on keelatud ettevõtlus- ja teenuste osutamise vabaduse tõkked?

[...] [menetluse peatamine, esialgne täitmisele pööramine, menetlust puudutav märke]

See otsus kuulutati esialgse õiguskaitse taotlusi lahendava koja KAHEKÜMNE KOLMANDA JUULI KAHE TUHANDE KAHEKÜMNENDA AASTA erakorralisel avalikul kohtuistungil.

[...] [allkirjad]