Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

2. juni 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – luftfart – forordning (EF) nr. 549/2004 – forordning (EF) nr. 550/2004 – lufttrafiktjenesteudøver – beslutning om at lukke luftrummet – udøvelse af en offentlig myndigheds beføjelser – luftrumsbruger – luftfartsselskaber – ret til et retsmiddel for at anfægte en beslutning om at lukke luftrummet – artikel 58 TEUF – fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet – artikel 16 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til at oprette og drive egen virksomhed – adgang til effektive retsmidler«

I sag C-353/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (retten i handels- og erhvervsretlige sager i Hainaut, retsdistrikt Charleroi, Belgien) ved afgørelse af 23. juli 2020, indgået til Domstolen den 31. juli 2020, i sagen

Skeyes

mod

Ryanair DAC,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe (refererende dommer), og dommerne N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra og M. Gavalec,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. oktober 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Skeyes ved avocats N. Becker, R. Thüngen og K. De Vulder,

* Processprog: fransk.

– Ryanair DAC ved avocats A. Cassart, A.-V. Rensonnet og E. Vahida, abogado og Rechtsanwalt S. Rating og dikigoros I.-G. Metaxas-Maranghidis,

– den belgiske regering ved L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens og P. Cottin, som befuldmægtigede, bistået af advocaten L. Delmotte og B. Van Hyfte,

– den spanske regering ved J. Rodríguez de la Rúa Puig, som befuldmægtiget,

– den polske regering ved B. Majczyna, T. Lisiewski og S. Żyrek, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls og B. Sasinowska, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. januar 2022,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 550/2004 af 10. marts 2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum (EUT 2004, L 96, s. 10), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1070/2009 af 21. oktober 2009 (EUT 2009, L 300, s. 34) (herefter »forordning nr. 550/2004«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem den selvstændige offentlige virksomhed Skeyes og luftfartsselskabet Ryanair DAC vedrørende en afgørelse i særlige hastetilfælde, som Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (retten i handels- og erhvervsretlige sager i Hainaut, retsdistrikt Charleroi, Belgien) traf, og hvorved Skeyes – efter en faglig aktion gennemført af Skeyes' personale – blev pålagt at udføre den tjenesteydelse, som selskabet er eneleverandør af, for at sikre, at lufttrafikken kunne afvikles normalt.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 549/2004

3 Følgende fremgår af tredje betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum (»rammeforordningen«) (EUT 2004, L 96, s. 1), som ændret ved forordning nr. 1070/2009 (herefter »forordning nr. 549/2004«):

»Hvis lufttrafiksystemet skal fungere tilfredsstillende, kræves der et ensartet, højt sikkerhedsniveau i luftfartstjenesterne, der muliggør en optimal udnyttelse af det europæiske luftrum og et ensartet, højt sikkerhedsniveau for lufttrafikken, i overensstemmelse med det

forhold, at luftfartstjenester er en opgave af almen interesse, hvilket også omfatter public service-forpligtelser. Lufttrafiksystemet skal derfor anvendes i overensstemmelse med de højeste standarder for ansvarsbevidsthed og kompetence.«

4 Denne forordnings artikel 1, stk. 1, fastsætter:

»Formålet med initiativet vedrørende oprettelse af et fælles europæisk luftrum er at forbedre lufttrafikkens nuværende sikkerhedsstandarder, at bidrage til en bæredygtig udvikling af lufttrafiksystemet, og at forbedre præstationerne generelt inden for systemet af lufttrafikstyring (ATM) og luftfartstjenester (ANS) for den almene lufttrafik i Europa for derigennem at tilgodese alle luftrumsbrugeres behov. Dette fælles europæiske luftrum består af et sammenhængende paneuropæisk net af ruter, netstyrings- og lufttrafikstyringssystemer, som udelukkende er baseret på sikkerhedsmæssige, effektivitetsmæssige og tekniske hensyn til fordel for alle luftrumsbrugere. I den sammenhæng fastsættes et harmoniseret regelsæt for oprettelsen af det fælles europæiske luftrum ved denne forordning.«

5 I henhold til forordningens artikel 2 med overskriften »Definitioner« gælder følgende definitioner:

»4) »luftfartstjenester«: lufttrafiktjenester, kommunikations-, navigations- og overvågningstjenester, vejrtjenester til luftfartsformål og luftfartsinformationstjenester

[…]

8) »luftrumsbrugere«: operatører af luftfartøjer, der anvendes i forbindelse med almen lufttrafik

[…]«

Forordning nr. 550/2004

6 Følgende fremgår af 3.-5., 10., 13. og 22. betragtning til forordning nr. 550/2004:

»(3) I [forordning nr. 549/2004] fastsættes rammerne for oprettelsen af et fælles europæisk luftrum.

(4) For at oprette det fælles europæiske luftrum bør der vedtages foranstaltninger, der sikrer, at luftfartstjenester udøves sikkert og effektivt på en måde, som er forenelig med organisationen og udnyttelsen af luftrummet som fastsat i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 551/2004 af 10. marts 2004 om organisation og udnyttelse af det fælles europæiske luftrum (»luftrumsforordningen«) (EUT 2004, L 96, s. 20)]. Det er vigtigt at fastlægge en harmoniseret ramme for udøvelsen af luftfartstjenester, for at luftrumsbrugernes behov kan tilgodeses i tilstrækkeligt omfang, og lufttrafikken reguleres sikkert og effektivt.

(5) Udøvelse af lufttrafiktjenester som omhandlet i denne forordning er forbundet med udøvelse af en offentlig myndigheds beføjelser, som ikke er af en økonomisk art, der kan begrunde anvendelse af traktatens konkurrenceregler.

[…]

(10) Der bør uden at bryde kontinuiteten i tjenesteudøvelsen indføres en fælles ordning for certificering af luftfartstjenesteudøvere, hvorved man fastlægger udøvernes rettigheder og forpligtelser.

[…]

(13) Udøvelse af kommunikations-, navigations- og overvågningstjenester samt luftfartsinformationstjenester bør tilrettelægges på markedsvilkår, men samtidig bør der tages hensyn til de særlige karakteristika ved sådanne tjenester, og der bør opretholdes et højt sikkerhedsniveau.

[…]

(22) Luftfartstjenesteudøvere tilbyder visse faciliteter og tjenester, som har direkte relation til flyvning med luftfartøjer, og omkostningerne herved bør de kunne få dækket efter »brugeren betaler«-princippet, dvs. at luftrumsbrugerne bør betale for de omkostninger, de forårsager, på selve brugsstedet eller så tæt som muligt på dette.«

7 Forordningens artikel 1 med overskriften »Formål og anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Denne forordning omhandler inden for [forordning nr. 549/2004's] anvendelsesområde udøvelsen af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum. Den har til formål at fastsætte fælles krav med henblik på sikker og effektiv udøvelse af luftfartstjenester i Fællesskabet.«

8 Forordningens artikel 7 med overskriften »Certificering af luftfartstjenesteudøvere« bestemmer:

»1. Udøvelsen af enhver form for luftfartstjenester i [Unionen] kræver certificering fra medlemsstaterne.

[…]

3. De nationale tilsynsmyndigheder udsteder et certifikat til en luftfartstjenesteudøver, hvis denne opfylder de fælles krav, jf. artikel 6. Certifikaterne kan udstedes særskilt for hver enkelt type luftfartstjeneste som defineret i artikel 2 [i forordning nr. 549/2004] eller for et bundt af sådanne tjenester, bl.a. hvor en lufttrafiktjenesteudøver, uanset dennes retlige status, driver og vedligeholder sit eget kommunikations-, navigations- og overvågningssystem. Der gennemføres regelmæssig kontrol med certifikaterne.

4. Certifikaterne skal angive luftfartstjenesteudøvernes rettigheder og forpligtelser, herunder ikke-diskriminerende adgang til tjenester for luftrumsbrugere, navnlig med hensyn til sikkerhed. Certificeringen må kun underlægges betingelserne i bilag II. Disse skal være objektivt begrundede og skal være ikke-diskriminerende, forholdsmæssige og gennemskuelige.

[…]

7. De nationale tilsynsmyndigheder overvåger opfyldelsen af de fælles krav og de betingelser, der er knyttet til certifikaterne. De nærmere detaljer i forbindelse med tilsynet indgår i de årlige rapporter, som medlemsstaterne indsender i henhold til artikel 12, stk. 1, i [forordning nr. 549/2004]. Hvis en national tilsynsmyndighed finder, at indehaveren af et certifikat ikke længere opfylder disse krav eller betingelser, træffer den passende foranstaltninger, idet den

samtidig sikrer kontinuiteten i tjenesterne, så længe sikkerheden ikke bringes i fare. Sådanne foranstaltninger kan også omfatte en tilbagekaldelse af certifikatet.

[…]«

9 Artikel 8 i denne forordning med overskriften »Udpegelse af lufttrafiktjenesteudøvere« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer for så vidt angår luftrummet under deres ansvarsområde, at der udøves lufttrafiktjenester med eneret inden for specifikke luftrumsblokke. Med henblik herpå udpeger medlemsstaterne en lufttrafiktjenesteudøver, som er indehaver af et certifikat, der er gyldigt i [Unionen].

2. I forbindelse med levering af grænseoverskridende tjenester skal medlemsstaterne sikre, at overholdelse af denne artikel og artikel 10, stk. 3, ikke hindres af deres nationale retsregler, der kræver, at lufttrafiktjenesteudøvere, som udøver tjenester i et luftrum, der hører ind under denne medlemsstats ansvarsområde:

a) skal ejes, enten direkte eller i kraft af en ejermajoritet, af denne medlemsstat eller dennes statsborgere, eller

b) skal have deres hovedaktivitetssted eller vedtægtsmæssige hjemsted på denne medlemsstats område, eller

c) alene må benytte faciliteter i denne medlemsstat.

3. Medlemsstaterne definerer, hvilke rettigheder og forpligtelser de udpegede lufttrafiktjenesteudøvere har. Forpligtelserne kan omfatte vilkår for rettidig levering af relevante oplysninger, der gør det muligt at identificere al flyvning med luftfartøjer i det luftrum, som hører ind under medlemsstaternes ansvarsområde.

4. Medlemsstaterne skal kunne udøve et skøn ved valget af lufttrafiktjenesteudøver, forudsat at denne opfylder de krav og betingelser, der er omhandlet i artikel 6 og 7.

5. For så vidt angår de funktionelle luftrumsblokke, som er oprettet i medfør af artikel 9a, og som strækker sig over luftrum, der hører ind under mere end én medlemsstats ansvarsområde, udpeger de berørte medlemsstater sammen, jf. stk. 1, én eller flere lufttrafiktjenesteudøvere mindst en måned før iværksættelsen af den funktionelle luftrumsblok.

6. Medlemsstaterne underretter omgående Kommissionen og de andre medlemsstater om enhver beslutning truffet i medfør af denne artikel vedrørende udpegelse af lufttrafiktjenesteudøvere inden for de specifikke luftrumsblokke i det luftrum, der hører ind under deres ansvarsområde.«

10 Artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 550/2004 bestemmer:

»Afgiftsordningen baseres på en opgørelse af de omkostninger ved luftfartstjenester, som tjenesteudøverne pådrager sig til fordel for luftrumsbrugerne. Ordningen fordeler disse omkostninger på brugerkategorier.«

Forordning (EF) nr. 1008/2008

11 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT 2008, L 293, s. 3) har overskriften »Definitioner«. Bestemmelsen fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

14) »trafikrettighed«: retten til at udøve trafikflyvning mellem to [EU]-lufthavne

[…]«

12 Denne forordnings artikel 15, stk. 1, fastsætter:

»[EU]-luftfartsselskaber har ret til at drive trafikflyvning på ruter inden for [Unionen].«

13 Nævnte forordnings artikel 19, stk. 1, bestemmer:

»Udøvelse af trafikrettigheder er underkastet offentliggjorte [EU-]bestemmelser samt nationale, regionale eller lokale bestemmelser om drift i henseende til sikkerhed, sikring og miljøbeskyttelse samt tildeling af afgangs- og ankomsttidspunkter.«

Belgisk ret

14 Artikel 1, stk. 1 og 4, i loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économique (lov af 21.3.1991 om reform af visse selvstændige offentlige virksomheder) (*Moniteur belge* af 27.3.1991, s. 6155) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov om offentlige virksomheder«), bestemmer:

»1. Ethvert almennyttigt organ, der skal disponere over en forvaltningsmæssig selvstændighed inden for en given industriel eller kommerciel sektor, kan, efter at dets grundlæggende vedtægter er blevet tilpasset ved lov til bestemmelserne i dette kapitel, opnå en sådan selvstændighed ved at indgå en driftsaftale med staten på de vilkår, der fremgår af nærværende lov.

[…]

4. Følgende organer er klassificeret som selvstændige offentlige virksomheder:

[…]

4° Skeyes.«

15 Artikel 170 i lov om offentlige virksomheder har følgende ordlyd:

»Skeyes har til opgave:

1° at sørge for luftfartens sikkerhed i det luftrum, som den belgiske stat er ansvarlig for i henhold til konventionen angående international civil luftfart af 7. december 1944, navnlig bilag 2 hertil, som er godkendt ved lov af 30. april 1947, eller i henhold til enhver anden international aftale

2° at varetage, i Bruxelles National lufthavnen, kontrollen med flybevægelser ved indflyvning, landing, afgang, på start- og landingsbaner og på rulleveje samt styring af fly på forpladser og løbende at varetage lufttrafiksikkerheden i lufthavne og på regionale offentlige flyvepladser i overensstemmelse med den samarbejdsaftale, der blev indgået med regionerne den 30. november 1989

3° at forsyne politiet og luftfarts- og lufthavnstilsynet med oplysninger om fly, deres flyvninger, deres bevægelser og observerbare virkninger heraf

4° at formidle meteorologiske oplysninger til luftfarten og levere telekommunikationstjenester eller andre tjenester i tilknytning til de i nr. 1 og 2 ovenfor nævnte aktiviteter.«

16 Artikel 171 i lov om offentlige virksomheder bestemmer:

»De i artikel 170, nr. 1-3, omhandlede aktiviteter udgør offentlige tjenesteydelsesopgaver.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 Skeyes er i henhold til artikel 8 i forordning nr. 550/2004 blevet udpeget af Kongeriget Belgien som lufttrafiktjenesteudøveren i det luftrum, der hører ind under denne medlemsstats ansvarsområde (herefter »det belgiske luftrum«). Virksomhedens opgave består bl.a. i at sikre luftfartssikkerheden i det belgiske luftrum. I denne henseende er Skeyes bemyndiget til at træffe såkaldte »zero rate«-foranstaltninger, som indebærer, at intet fly må lette, lande eller transitere i det belgiske luftrum eller i visse sektorer i dette luftrum.

18 Som følge af faglige aktioner gennemført af flyveledere lukkede Skeyes gentagne gange i løbet af perioden mellem februar og maj 2019 det belgiske luftrum på grund af personalemangel.

19 Efter at Skeyes den 16. maj 2019 havde besluttet at lukke det belgiske luftrum på grund af en strejke blandt flyvelederne, fremsatte Ryanair, der flyver fra lufthavne beliggende i Belgien, en begæring i særlige hastetilfælde for Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (retten i handels- og erhvervsretlige sager i Hainaut, retsdistrikt Charleroi) med anmodning om, at Skeyes blev pålagt at varetage en normal lufttrafik.

20 Denne ret tog Ryanairs begæring til følge ved kendelse af samme dato og fastsatte en tvangsbøde på 250 000 EUR for hver time, det belgiske luftrum forblev lukket som følge af flyveledernes strejke. Retsvirkningerne af denne kendelse blev begrænset til perioden fra den 16. til den 24. maj 2019.

21 Ryanair modtog nævnte kendelse den 16. maj 2019, efter at det belgiske luftrum var blevet genåbnet. Da der ikke var nogen ny lukning af luftrummet frem til den 24. maj 2019, ophørte kendelsens retsvirkninger, uden at tvangsbøden blev pålagt.

22 Den 21. juni 2019 indgav Skeyes en tredjemandsindsigelse mod kendelsen af 16. maj 2019 for den forelæggende ret. Virksomheden har principalt gjort gældende, at den forelæggende ret ikke havde kompetence til at påkende begæringen, der omhandlede virksomhedens kontrolfunktion i forhold til det belgiske luftrum. Ryanair har nemlig ikke nogen subjektiv ret, på grundlag af hvilken dette selskab kan indgive en sådan begæring, for så vidt som reguleringen af det belgiske luftrum alene henhører under Skeyes' beføjelser. Subsidiært har Skeyes gjort gældende, at selskabet i sin egenskab af et offentligretligt selskab ikke kan være omfattet af den forelæggende rets kompetence, da denne ret er en civil ret.

23 Den forelæggende ret har anført, at Ryanairs begæring var støttet på den omstændighed, at der forelå subjektive rettigheder, såsom selskabets ret til ikke at blive uforholdsmæssigt hindret i udøvelsen af sin økonomiske virksomhed som luftfartsselskab, sin ret til at anlægge et erstatningssøgsmål mod Skeyes og sin ret til at begære, at Skeyes under varsel om tvangsbøder forbydes at lukke luftrummet på ny.

24 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt luftfartsselskaber såsom Ryanair – på trods af den skønsbeføjelse, som Skeyes råder over ved afgørelsen af, om det er hensigtsmæssigt at lukke det belgiske luftrum – i henhold til forordning nr. 550/2004 skal råde over effektive retsmidler, der gør det muligt for luftfartsselskaberne at sikre beskyttelsen af deres rettigheder i tilfælde af Skeyes' tilsidesættelser.

25 Under disse omstændigheder har Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (retten i handels- og erhvervsretlige sager i Hainaut, retsdistrikt Charleroi) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal forordning nr. 550/2004, og særligt artikel 8 heri, fortolkes således, at den giver medlemsstaterne bemyndigelse til at unddrage de hævdede tilsidesættelser af luftfartstjenesteudøverens forpligtelse til at udøve tjenester fra den pågældende medlemsstats retsinstansers kontrol, eller skal bestemmelserne i [forordning nr. 550/2004] fortolkes således, at de forpligter medlemsstaterne til at iværksætte effektive retsmidler over for de hævdede tilsidesættelser, henset til karakteren af de tjenester, der skal udføres?

2) Skal forordning nr. 550/2004, for så vidt [som] den præciserer, at »[u]døvelse af lufttrafiktjenester som omhandlet i denne forordning er forbundet med udøvelse af en offentlig myndigheds beføjelser, som ikke er af en økonomisk art, der kan begrunde anvendelse af traktatens konkurrenceregler«, fortolkes således, at den udelukker ikke alene de egentlige konkurrenceregler, men ligeledes alle andre regler, der gælder for offentlige virksomheder, der er aktive på et marked for varer og tjenesteydelser, som har en indirekte indvirkning på konkurrencen, såsom de regler, der forbyder hindringer for friheden til at oprette og drive egen virksomhed og til at levere tjenester?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

26 Den belgiske regering har gjort gældende, at de to præjudicielle spørgsmål skal afvises.

27 Hvad angår det første spørgsmål har den forelæggende ret begrænset sig til at gengive Skeyes' opfattelse. Den forelæggende ret har undladt at præcisere de relevante nationale retsforskrifter og at forklare, hvorfor dette spørgsmål er relevant for sagens afgørelse. Hvad angår det andet

spørgsmål er dette affattet i for generelle vendinger til, at parterne og de interesserede parter kan formulere skriftlige bemærkninger, og det opfylder navnlig ikke kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement.

28 I denne henseende bemærkes, at der ifølge Domstolens faste retspraksis foreligger en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, er relevante. Domstolen har alene mulighed for at undlade at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål, der er forelagt af en national ret i henhold til artikel 267 TEUF, når navnlig de krav til indholdet af anmodningen om præjudiciel afgørelse, som er indeholdt i procesreglementets artikel 94, ikke er opfyldt, eller når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en EU-retlig bestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (dom af 25.3.2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

29 I det foreliggende tilfælde fremgår det utvetydigt af det af den forelæggende ret anførte i anmodningen om præjudiciel afgørelse og navnlig af redegørelsen for den nationale retspraksis vedrørende de civile retters kompetence, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at en besvarelse af de forelagte spørgsmål er nødvendig for, at denne ret kan træffe afgørelse i den tvist, der er indbragt for den. Disse spørgsmål skal navnlig gøre det muligt for den forelæggende ret dels at træffe afgørelse om rettens egen kompetence med hensyn til Skeyes' beføjelser i henhold til forordning nr. 550/2004, dels at afgøre, om et luftfartsselskab kan påberåbe sig friheden til at oprette og drive egen virksomhed eller den frie udveksling af tjenesteydelser til at anfægte en beslutning, som Skeyes har truffet inden for rammerne af denne virksomheds public service-beføjelser.

30 Det følger heraf, at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

31 Det bemærkes, at forordning nr. 550/2004, som de præjudicielle spørgsmål omhandler, i overensstemmelse med tredje og fjerde betragtning hertil samt forordningens artikel 1, stk. 1, indgår i sammenhæng med bestemmelserne i forordning nr. 549/2004, som fastsætter rammerne for oprettelsen af et fælles europæisk luftrum.

32 I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 549/2004 er formålet med oprettelse af et fælles europæisk luftrum at forbedre lufttrafikkens nuværende sikkerhedsstandarder, at bidrage til en bæredygtig udvikling af lufttrafiksystemet og at forbedre præstationerne generelt inden for systemet af lufttrafikstyring (ATM) og luftfartstjenester (ANS) for den almene lufttrafik i Europa for derigennem at tilgodese alle luftrumsbrugeres behov. Disse brugere er defineret i denne forordnings artikel 2, nr. 8), som operatører af luftfartøjer, der anvendes i forbindelse med almen lufttrafik.

33 Det følger således af de bestemmelser, der er nævnt i den foregående præmis, at luftfartsselskaberne – i deres egenskab af luftfartsoperatører – er luftrumsbrugere.

34 Det er i lyset af disse betragtninger, at spørgsmålene stillet af den forelæggende ret skal besvares.

Det første spørgsmål

35 Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8 i forordning nr. 550/2004 skal fortolkes således, at bestemmelsen giver luftrumsbrugere, såsom luftfartsselskaber, ret til effektive retsmidler ved de nationale domstole mod luftfartstjenesteudøveren med henblik på, at de hævdede tilsidesættelser af den forpligtelse til at udøve tjenester, der påhviler sidstnævnte under udøvelsen af dennes public service-beføjelser, undergives retslig prøvelse.

36 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 550/2004 sikrer for så vidt angår luftrummet under deres ansvarsområde, at der udøves lufttrafiktjenester med eneret inden for specifikke luftrumsblokke, og at de med henblik herpå udpeger en lufttrafiktjenesteudøver, som er indehaver af et certifikat, der er gyldigt i Unionen. I forordningens artikel 8, stk. 3, præciseres udtrykkeligt, at det er medlemsstaterne, der ikke alene definerer, hvilke rettigheder de udpegede tjenesteudøver har, men ligeledes hvilke forpligtelser de har.

37 Denne forordning indeholder i øvrigt ingen særlige bestemmelser, der har til formål at give luftrumsbrugerne ret til domstolsprøvelse af denne tjenesteudøvers beslutninger.

38 Under disse omstændigheder skal der med henblik på at afgøre, om disse luftrumsbrugere – selv om der ikke er fastsat udtrykkelige bestemmelser herom i artikel 8 i forordning nr. 550/2004 – ikke desto mindre har en sådan ret til retsmidler, ikke blot tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.

39 Det fremgår nemlig både af den sammenhæng, hvori artikel 8 i forordning nr. 550/2004 indgår, og af forordningens formål, at luftrumsbrugere, såsom luftfartsselskaberne, er indehavere af visse rettigheder, der kan berøres af lukningen af luftrummet.

40 Hvad for det første angår den sammenhæng, hvori artikel 8 i forordning nr. 550/2004 indgår, skal det indledningsvis bemærkes, at det i denne forordnings artikel 7, stk. 3, fastsættes, at de certifikater, der er nødvendige for at levere luftfartstjenester, kan udstedes af de nationale tilsynsmyndigheder til luftfartstjenesteudøvere særskilt for hver af de tjenester, der er defineret i artikel 2 i forordning nr. 549/2004, eller for et bundt af sådanne tjenester.

41 I henhold til sidstnævnte bestemmelses nr. 4) omfatter disse tjenester – ud over lufttrafiktjenester – kommunikations-, navigations- og overvågningstjenester, vejrtjenester til luftfartsformål og luftfartsinformationstjenester. Det følger i øvrigt af tredje betragtning til forordning nr. 549/2004, at disse tjenester er en opgave af almen interesse, hvilket også omfatter public service-forpligtelser.

42 Endvidere kræver artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 550/2004, at luftrumsbrugerne skal have ikke-diskriminerende adgang til de nævnte tjenester. Det er desuden disse brugere, der i overensstemmelse med denne forordnings artikel 15, sammenholdt med 22. betragtning hertil, skal bære omkostningerne ved de luftfartstjenester, der ydes til deres fordel, eller som har direkte relation til flyvning med luftfartøjer.

43 Det fremgår således af den sammenhæng, hvori artikel 8 i forordning nr. 550/2004 indgår, at forpligtelserne for den lufttrafiktjenesteudøver, der er udpeget i henhold til denne bestemmelse, udgør tjenester, der kan være nødvendige for den økonomiske virksomhed, der udøves af luftrumsbrugerne.

44 Hvad for det andet angår formålene med forordning nr. 550/2004 fremgår det af tiende betragtning til forordningen samt af denne forordnings artikel 1, stk. 1, og artikel 7, stk. 1 og 7, at forordningen tilsigter at sikre kontinuiteten i udøvelsen af enhver form for lufttrafiktjenester i det fælles europæiske luftrum.

45 Det følger heraf, at henset til den sammenhæng, hvori artikel 8 i forordning nr. 550/2004 indgår, og til det formål, der forfølges med denne forordning, udgør de forpligtelser, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 8, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004, tjenester, der udøves i luftrumsbrugernes interesse, og som følgelig kan give dem rettigheder, som lukningen af luftrummet kan berøre.

46 Selv om luftrumsbrugere, såsom luftfartsselskaberne, har rettigheder i henhold til den gældende afledte EU-ret, er de dog også underlagt de EU-retlige regler om sikkerhed, således som det fremgår af dels tredje betragtning til forordning nr. 549/2004, dels artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 1008/2008. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 43 i sit forslag til afgørelse, er formålet om luftfartssikkerhed centralt i forordning nr. 549/2004 og nr. 550/2004. Dette formål indgår i den sammenhæng, hvori en beslutning om lukning af luftrummet træffes af en lufttrafiktjenesteudøver.

47 Endvidere, således som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 38 i sit forslag til afgørelse, er disse luftrumsbrugere også omfattet af de rettigheder og friheder, der indrømmes ved den primære EU-ret, herunder friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er anerkendt i artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

48 I medfør af chartres artikel 16 anerkendes nemlig friheden til at oprette og drive egen virksomhed i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis. Beskyttelsen i henhold til denne artikel omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 41 og 42, og af 15.4.2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie), m.fl., C-798/18 og C-799/18, EU:C:2021:280, præmis 55 og 56).

49 Det følger heraf, at en luftrumsbruger, såsom Ryanair, er indehaver af visse rettigheder i henhold til artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004, og skal anses for potentielt at have fået krænket disse rettigheder som følge af en beslutning om lukning af luftrummet truffet af luftfartstjenesteudøveren.

50 Hvad angår de rettigheder og friheder, der er sikret ved EU-retten, bestemmes i chartrets artikel 47, stk. 1, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler på de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

51 Til denne ret svarer forpligtelsen for medlemsstaterne i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten (dom af 16.5.2017, Berlioz Investment

Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 44, og af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet), C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 47).

52 Det bemærkes imidlertid, at det i mangel af EU-retlig regulering på området i medfør af princippet om procesautonomi tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin nationale retsorden at fastsætte de processuelle fremgangsmåder for denne adgang til domstolsprøvelse, dog på den betingelse, at disse fremgangsmåder ikke, i situationer henhørende under EU-retten, må være mindre gunstige end i tilsvarende situationer underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 21.12.2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, præmis 58).

53 Eftersom hovedsagen vedrører en begæring i særlige hastetilfælde, skal det endvidere bemærkes, at en national domstol, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter EU-retten, skal kunne træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der gøres krav på efter EU-retten (dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 67, og af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 297).

54 Da den foreliggende sag udelukkende vedrører effektivitetsprincippet, skal det bemærkes, at EU-retten ikke forpligter medlemsstaterne til at indføre andre søgsmålsmuligheder end dem, der følger af national ret, medmindre det fremgår af den omhandlede nationale retsordens opbygning, at der ikke foreligger noget retsmiddel, der giver mulighed for, selv indirekte, at sikre, at retssubjekternes rettigheder i henhold til EU-retten overholdes, eller hvis retssubjekterne kun kan få adgang til domstolsprøvelse, hvis de overtræder lovgivningen (dom af 21.12.2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, præmis 62).

55 Hvad angår tvisten i hovedsagen fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at der er en dualitet vedrørende de civile retters kompetence og Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) kompetence. I denne henseende er det i henhold til EU-retten tilladt den pågældende medlemsstat at vælge at tillægge en forvaltningsdomstol kompetence til at træffe afgørelse i en tvist eller tildele de civile domstole eller begge typer af domstole disse kompetencer i henhold til de kompetenceregler, som medlemsstaten fastsætter, for så vidt som disse regler ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten.

56 Selv om der kan tages hensyn til det skøn, som en administrativ myndighed eller en selvstændig offentlig virksomhed, såsom Skeyes, har i udøvelsen af en offentlig myndigheds beføjelser for at fastslå omfanget af den retslige prøvelse (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, Association of Independent Meat Suppliers og Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, præmis 78 og 79), kan dette skøn ikke medføre, at dommeren, der skal sikre udøvelsen af rettigheder, der er tillagt i henhold til EU-retten, og effektiviteten af retsmidlerne, ikke har kompetence til at behandle sagen.

57 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004 og i lyset af chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at bestemmelsen giver luftrumsbrugere, såsom

luftfartsselskaberne, ret til effektive retsmidler ved de nationale domstole mod luftfartstjenesteudøveren med henblik på, at de hævdede tilsidesættelser af den forpligtelse til at udøve tjenester, der påhviler sidstnævnte, undergives retslig prøvelse.

Det andet spørgsmål

58 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 550/2004, sammenholdt med femte betragtning hertil samt med artikel 58, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 16, skal fortolkes således, at forordningen ikke alene udelukker anvendelsen af konkurrencereglerne i EUF-traktaten på udøvelse af luftfartstjenester, der er forbundet med udøvelsen af en offentlig myndigheds beføjelser som fastsat i denne forordning, men ligeledes anvendelsen af reglerne vedrørende luftrumsbrugernes rettigheder og friheder, såsom den frie udveksling af tjenesteydelser og friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

59 I henhold til femte betragtning til forordning nr. 550/2004 er udøvelse af lufttrafiktjenester som omhandlet i denne forordning forbundet med udøvelse af en offentlig myndigheds beføjelser, som ikke er af en økonomisk art, der kan begrunde anvendelse af traktatens konkurrenceregler.

60 Det skal i denne henseende først bemærkes, at betragtningerne til en EU-retsakt kan præcisere indholdet af denne retsakts bestemmelser, men de er ikke retligt bindende. Betragtningerne til en EU-retsakt kan følgelig hverken påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af bestemmelserne, der er i åbenbar strid med deres ordlyd (dom af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 75 og 76).

61 Indholdet af femte betragtning til forordning nr. 550/2004 konkretiseres imidlertid ikke af nogen bestemmelse i denne forordning.

62 Dernæst bemærkes, at selv om denne betragtning i det væsentlige afspejler Domstolens retspraksis, i henhold til hvilken udøvelsen af luftfartstjenester, for så vidt som de er knyttet til udøvelsen af en offentlig myndigheds beføjelser, ikke udgør økonomisk virksomhed, som kan begrunde anvendelsen af EUF-traktatens konkurrenceregler (jf. i denne retning dom af 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, præmis 30, og af 26.3.2009, SELEX Sistemi Integrati mod Kommissionen, C-113/07 P, EU:C:2009:191, præmis 71), fremgår det derimod af 13. betragtning til forordningen, at udøvelse af kommunikations-, navigations- og overvågningstjenester samt luftfartsinformationstjenester bør tilrettelægges på markedsvilkår.

63 Endelig bemærkes, at selv om udøvelsen af lufttrafiktjenester er forbundet med udøvelsen af en offentlig myndigheds beføjelser, hvilket bemyndiger medlemsstaterne til i henhold til artikel 8 i forordning nr. 550/2004 at udpege en lufttrafiktjenesteudøver uden for konkurrencereglerne, betyder dette ikke, at luftrumsbrugerne ved samme lejlighed fratages rettigheder og friheder, der er anerkendt i EU-retten, såsom den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet som omhandlet i artikel 58, stk. 1, TEUF.

64 Som anført i denne doms præmis 47 og 48 er luftfartsselskaberne også omfattet af retten til at oprette og drive egen virksomhed som fastsat i chartrets artikel 16 og anerkendt i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.

65 Det bemærkes imidlertid, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed ikke udgør et absolut prærogativ. Denne frihed kan undergives en række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed (jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 45 og 46, af 16.7.2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 83, og af 24.9.2020, YS (Arbejdsmarkedspension for ledende personale), C-223/19, EU:C:2020:753, præmis 88).

66 Endvidere tillader chartrets artikel 52, stk. 1, at der kan fastsættes begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er fastlagt i chartret, såsom friheden til at oprette og drive egen virksomhed, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (dom af 16.7.2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, præmis 86, og af 24.9.2020, YS (Arbejdsmarkedspension for ledende personale), C-223/19, EU:C:2020:753, præmis 88).

67 Det tilkommer i givet fald den forelæggende ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt. Det bemærkes ikke desto mindre i denne henseende, således som det fremgår af denne doms præmis 46, at udøvelsen af retten for luftrumsbrugere, såsom luftfartsselskaber, til at udøve luftfartstjenester i Unionen er underlagt sikkerhedshensyn. Domstolen har desuden allerede haft lejlighed til fastslå, at formålet om fastlæggelse og opretholdelse af et højt ensartet sikkerhedsniveau for den civile luftfart i Europa udgør et mål af almen interesse (jf. i denne retning dom af 5.7.2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, præmis 43).

68 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at forordning nr. 550/2004, sammenholdt med femte betragtning hertil samt med artikel 58, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 16, skal fortolkes således, at forordningen udelukker anvendelsen af konkurrencereglerne i EUF-traktaten på udøvelse af luftfartstjenester, der er forbundet med udøvelsen af en offentlig myndigheds beføjelser som fastsat i denne forordning, men at forordningen ikke udelukker anvendelsen af reglerne i EUF-traktaten og i chartret vedrørende luftrumsbrugernes rettigheder og friheder, såsom den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet og friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

Sagsomkostninger

69 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 550/2004 af 10. marts 2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1070/2009 af 21. oktober 2009, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum (»rammeforordningen«), som ændret ved forordning nr. 1070/2009, og i lyset af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes**

således, at bestemmelsen giver luftrumsbrugere, såsom luftfartsselskaberne, ret til effektive retsmidler ved de nationale domstole mod luftfartstjenesteudøveren med henblik på, at de hævdede tilsidesættelser af den forpligtelse til at udøve tjenester, der påhviler sidstnævnte, undergives retslig prøvelse.

2) **Forordning nr. 550/2004, som ændret ved forordning nr. 1070/2009, sammenholdt med femte betragtning hertil samt med artikel 58, stk. 1, TEUF og artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at forordningen udelukker anvendelsen af konkurrencereglerne i EUF-traktaten på udøvelse af luftfartstjenester, der er forbundet med udøvelsen af en offentlig myndigheds beføjelser som fastsat i denne forordning, men at forordningen ikke udelukker anvendelsen af reglerne i EUF-traktaten og i chartret vedrørende luftrumsbrugernes rettigheder og friheder, såsom den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet og friheden til at oprette og drive egen virksomhed.**

Underskrifter