A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2022. június 2.*

„Előzetes döntéshozatal – Légi közlekedés – 549/2004/EK rendelet – 550/2004/EK rendelet – Légiforgalmi szolgáltatók – A légtér lezárásáról szóló határozat – Közhatalmi jogkörök gyakorlása – Légtérfelhasználó – Légitársaságok – A légtér lezárásáról szóló határozattal szembeni jogorvoslathoz való jog – EUMSZ 58. cikk – Szolgáltatásnyújtás szabadsága a közlekedés területén – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. és 47. cikke – A vállalkozás szabadsága – Hatékony bírói jogvédelem”

A C-353/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (hainaut-i gazdasági bíróság, charleroi-i kollégium, Belgium) a Bírósághoz 2020. július 31-én érkezett, 2020. július 23-i határozatával terjesztett elő

a **Skeyes**

és

a **Ryanair DAC**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: K. Jürimäe tanácselnök (előadó), N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra és M. Gavalec bírák,

főtanácsnok: A. Rantos,

hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2021. október 20-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Skeyes képviseletében N. Becker, R. Thüngen és K. De Vulder avocats,

– a Ryanair DAC képviseletében A. Cassart, A.-V. Rensonnet és E. Vahida avocats, S. Rating abogado és Rechtsanwalt, valamint I.-G. Metaxas-Maranghidis dikigoros,

* Az eljárás nyelve: francia.

– a belga kormány képviseletében L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens és P. Cottin, meghatalmazotti minőségben, segítőik: L. Delmotte és B. Van Hyfte advocaten,

– a spanyol kormány képviseletében J. Rodríguez de la Rúa Puig, meghatalmazotti minőségben

– a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, T. Lisiewski és S. Żyrek, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls és B. Sasinowska, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2022. január 13-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2009. október 21-i 1070/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2009. L 300., 34. o.) módosított, a léginavigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról szóló, 2004. március 10-i 550/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 96., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 8. kötet, 31. o.) (a továbbiakban: 550/2004 rendelet) értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Skeyes önálló állami vállalat és a Ryanair DAC légitársaság között a Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (hainaut-i gazdasági bíróság, charleroi-i kollégium, Belgium) által rendkívüli sürgősséggel hozott határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely határozat arra kötelezi a Skeyest, hogy munkavállalóinak kollektív fellépését követően biztosítsa azt a szolgáltatást, amelynek kizárólagos szolgáltatója, annak érdekében, hogy a légi forgalom rendes körülmények között folyhasson.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az 549/2004 rendelet

3 Az 1070/2009 rendelettel módosított, az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról szóló, 2004. március 10-i 549/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (keretrendelet) (HL 2004. L 96., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 8. kötet, 23. o.) (a továbbiakban: 549/2004 rendelet) (3) preambulumbekezdése értelmében:

„A légi közlekedési rendszer zavartalan működéséhez a léginavigációs szolgálatok egységes, magas biztonsági szintje szükséges, amely lehetővé teszi az európai légtér optimális kihasználását és a légi forgalom egységes, magas biztonsági szintjét a léginavigációs szolgálatok közérdekű feladataival összhangban, beleértve a közszolgáltatási feladatokat is. Ezért a felelősség és a szakértelem legmagasabb szintjének kell megfelelnie."

4 E rendelet 1. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„Az egységes európai égbolt kezdeményezés célkitűzése az, hogy megerősítse a légi forgalom jelenlegi biztonsági előírásait, hozzájáruljon a légiközlekedési rendszer fenntartható fejlődéséhez, valamennyi légtérfelhasználó elvárásainak figyelembevételével az európai általános légi forgalom tekintetében fokozza a légiforgalmi szolgáltatások (ATM) és a léginavigációs szolgálatok (ANS) hatékonyságát. Az egységes európai égbolt magában foglalja a páneurópai útvonalhálózatok, az útvonal-kezelési és légiforgalmi-irányítási rendszerek összességét, amelyek kizárólag a biztonsági, hatékonysági és műszaki megfontolásokon alapulnak, és az összes légtérfelhasználó érdekét szolgálják. E cél elérése érdekében e rendelet megállapítja az egységes európai égbolt létrehozásának összehangolt szabályozási keretét.”

5 Az említett rendelet „Fogalommeghatározások” című 2. cikke értelmében:

„4. »léginavigációs szolgálatok«: légiforgalmi szolgálatok; távközlési, navigációs és felderítési szolgálatok; a légi navigációhoz szükséges meteorológiai szolgálatok; és légiforgalmi tájékoztató szolgálatok;

[…]

8. »légtérfelhasználók«: az általános légi forgalom szabályai szerint üzemeltetett valamennyi légi jármű üzemeltetője;

[…]”

Az 550/2004 rendelet

6 Az 550/2004 rendelet (3)–(5), (10), (13) és (22) preambulumbekezdése értelmében:

„(3) A[z 549/2004 rendelet] megállapítja az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keretet.

(4) Az egységes európai égbolt létrehozása érdekében olyan intézkedéseket kell elfogadni, amelyek biztosítják a léginavigációs szolgáltatok biztonságos és hatékony ellátását [a légtérnek az egységes európai égbolt keretében történő szervezéséről és használatáról szóló, 2004. március 10-i 551/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben (»légtérrendelet«) (HL 2004. L 96., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 8. kötet, 41. o.)] meghatározott szervezésével és használatával összhangban. E szolgálatok biztosításának összehangolt megszervezése azért fontos, hogy megfelelően reagálhassanak a légtérfelhasználók igényeire, továbbá a légi forgalom biztonságos és hatékony szabályozása érdekében.

(5) A légiforgalmi szolgálatok e rendelettel előirányzott ellátása olyan hatósági jogkörök gyakorlásával kapcsolódik össze, amelyek nem gazdasági jellegűek és így nem indokolják a Szerződés versenyszabályainak alkalmazását.

[…]

(10) A szolgáltatásnyújtás folyamatosságának biztosítása mellett létre kell hozni a léginavigációs szolgáltatók tanúsításának közös rendszerét, amely lehetővé teszi az említett szolgáltatók jogainak és kötelezettségeinek meghatározását, továbbá e követelmények teljesítésének rendszeres figyelemmel kísérését.

[…]

(13) A távközlési, navigációs és légtérellenőrző szolgálatok, valamint a légiforgalmi tájékoztató szolgálatok ellátását piaci feltételek alapján kell megszervezni, figyelemmel e szolgálatok sajátos jellemzőire és a magas szintű biztonság fenntartására is.

[…]

(22) A léginavigációs szolgáltatók egyes, a légi járművek működéséhez közvetlenül kapcsolódó berendezéseket és szolgáltatásokat kínálnak, amelyek költségeinek fedezésére a »felhasználó fizet« elvnek megfelelően képesnek kell lenniük, ami azt jelenti, hogy a légtérfelhasználóknak kell megfizetniük azokat a költségeket, amelyeket a felhasználás pontján, illetve ahhoz a lehető legközelebb azok idéznek elő.”

7 E rendelet „Alkalmazási kör és célkitűzés” című 1. cikkének (1) bekezdése előírja:

„A[z 549/2004 rendelet] alkalmazási körén belül e rendelet a léginavigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátására vonatkozik. E rendelet célja az, hogy megállapítsa a léginavigációs szolgálatok Közösségen belüli biztonságos és hatékony ellátásának közös követelményeit.”

8 Az említett rendeletnek „A léginavigációs szolgáltatók tanúsítása” című 7. cikke kimondja:

„(1) A[z Unión] belül valamennyi léginavigációs szolgálat ellátásához tagállami tanúsítvány szükséges.

[…]

(3) A nemzeti felügyeleti hatóságok abban az esetben bocsátanak ki tanúsítványt a léginavigációs szolgáltatók részére, ha azok eleget tesznek a 6. cikkben említett közös követelményeknek. A tanúsítványok kibocsáthatók egyenként [az 549/2004 rendelet] 2. cikkében meghatározott léginavigációs szolgálatok minden egyes fajtájára, vagy egymáshoz kapcsolt ilyen szolgálatokra, egyebek között, ha egy légiforgalmi szolgáltató jogi státuszától függetlenül saját távközlési, navigációs és légtérellenőrző rendszert működtet és tart fenn. A tanúsítványokat rendszeresen ellenőrizni kell.

(4) A tanúsítványok meghatározzák a léginavigációs szolgáltatók jogait és kötelezettségeit, ideértve a légtérfelhasználóknak a szolgáltatásokhoz való, megkülönböztetés mentes hozzáférését is, különös tekintettel a biztonságra. A tanúsításra csak a II. mellékletben megállapított feltételek vonatkozhatnak. E feltételeket tárgyilagosan kell megindokolni, és e feltételeknek megkülönböztetéstől mentesnek, arányosnak és átláthatónak kell lenniük.

[…]

(7) A nemzeti felügyeleti hatóságok figyelemmel kísérik a közös követelményeknek és a tanúsítványok megadásához megkövetelt feltételeknek való megfelelést. E figyelemmel kísérés

részleteit belefoglalják azokba az éves jelentésekbe, amelyeket a tagállamoknak [az 549/2004 rendelet] 12. cikkének (1) bekezdése szerint kell benyújtaniuk. Ha egy nemzeti felügyeleti hatóság megállapítja, hogy egy tanúsítvány jogosultja már nem tesz eleget az említett követelményeknek vagy feltételeknek, meghozza a megfelelő intézkedéseket, és ezzel egyidejűleg biztosítja a szolgáltatások folyamatosságát azzal a feltétellel, hogy a biztonságot ezáltal nem veszélyezteti. Ezen intézkedések magukban foglalhatják a tanúsítvány visszavonását is.

[…]”

9 Az ugyanezen rendeletnek „A légiforgalmi szolgáltatók kijelölése” című 8. cikke a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok az egyedi légtérblokkokon belül biztosítják a légiforgalmi szolgálatok kizárólagos alapon történő ellátását a joghatóságuk alá tartozó légtér tekintetében. E célból a tagállamok kijelölnek egy, [az Unióban] érvényes tanúsítvánnyal rendelkező légiforgalmi szolgáltatót.

(2) A tagállamok a határon átnyúló szolgáltatások nyújtása tekintetében biztosítják, hogy nemzeti joguk nem akadályozza az e cikknek és a 10. cikk (3) bekezdésének való megfelelést azáltal, hogy az adott tagállam joghatósága alá tartozó légtérben légiforgalmi szolgáltatást biztosító szolgáltatókra nézve előírja, hogy:

a) közvetlenül vagy többségi tulajdon révén az adott tagállam vagy annak állampolgárai tulajdonában legyen; vagy

b) gazdasági tevékenységének központja vagy a létesítő okirat szerinti székhelye az adott tagállamban legyen; vagy

c) csak az adott tagállamban lévő infrastruktúrákat használjon.

(3) A tagállamok meghatározzák a kijelölt légiforgalmi szolgáltatókra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket. A kötelezettségek magukban foglalhatják olyan vonatkozó információk időbeni átadásának feltételeit, amelyek segítségével a tagállamok joghatósága alá tartozó légtérben valamennyi légi jármű mozgása azonosítható.

(4) A tagállamok saját belátásuk szerint választhatnak légiforgalmi szolgáltatót azzal a feltétellel, hogy ez utóbbinak eleget kell tennie a 6. és 7. cikkben említett követelményeknek és feltételeknek.

(5) A 9a. cikkel összhangban létrehozott azon funkcionális légtérblokkok tekintetében, amelyek egynél több tagállam joghatósága alá tartozó légtérre terjednek ki, az érintett tagállamok az e cikk (1) bekezdésével összhangban a légtérblokk létrehozása előtt legalább egy hónappal közösen jelölnek ki egy vagy több légiforgalmi szolgáltatót.

(6) A tagállamok haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot és a többi tagállamot az e cikk keretében hozott azon határozatokról, amelyek a joghatóságuk alá tartozó légtér tekintetében az egyedi légtérblokkokon belüli légiforgalmi szolgáltatók kijelölésére vonatkoznak.”

10 Az 550/2004 rendelet 15. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A díjszámítási rendszer alapját a szolgáltatók részéről felmerülő azon költségek elszámolása képezi, amelyek a légtérfelhasználók részére biztosított léginavigációs szolgálatokhoz kapcsolódnak. A rendszer e költségeket a felhasználói kategóriák között osztja el.”

Az 1008/2008/EK rendelet

11 A Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i 1008/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2008. L 293., 3. o.) 2. cikke a „Fogalommeghatározások” címet viseli. A következőképpen rendelkezik:

„E rendelet alkalmazásában:

[…]

14. »forgalmi jog«: légi járat működtetésének joga két [uniós] repülőtér között;

[…]”

12 E rendelet 15. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„A[z uniós] légi fuvarozóknak jogukban áll [Unión belüli] légi járatokat működtetni.”

13 Az említett rendelet 19. cikkének (1) bekezdése így szól:

„A forgalmi jogok gyakorlása a biztonságra, a védelemre, a környezetvédelemre és a résidő kiosztására vonatkozó [uniós], nemzeti, regionális vagy helyi működtetési szabályoktól függ.”

A belga jog

14 A loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (az egyes állami vállalatok reformjáról szóló 1991. március 21-i törvény) (*Moniteur belge*, 1991. március 27., 6155. o.) (a továbbiakban: az állami vállalatokról szóló törvény) 1. cikkének (1) és (4) bekezdése az alapügyre alkalmazandó változatában előírja:

„(1) Minden, egy adott ipari vagy kereskedelmi ágazatban tevékenykedő, igazgatási autonómiával rendelkezni köteles közhasznú szervezet – a szervezeti szabályzatának a jelen cím rendelkezéseihez törvénnyel történő hozzáigazítását követően – a jelen törvény feltételei szerint, az állammal kötött üzemeltetési szerződés alapján igazgatási autonómiát kaphat.

[…]

(4) A következő szervezetek önálló állami vállalatok:

[…]

4° Skeyes”

15 Az állami vállalatokról szóló törvény 170. cikke kimondja:

„A Skeyes célja, hogy:

1 biztosítsa a léginavigáció biztonságát azon légtérben, amelyért a belga állam az 1947. április 30-i törvénnyel jóváhagyott, 1944. december 7-i nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény, különösen annak 2. melléklete, vagy bármely más nemzetközi megállapodás értelmében felelős;

2 biztosítsa a brüsszeli nemzeti repülőtéren a légi járművek mozgásának ellenőrzését a megközelítés, a leszállás, a felszállás során, a kifutópályákon és a gurulóutakon, valamint a légi járművek irányítását az előtereken, és továbbra is biztosítsa a légi közlekedés biztonságát a regionális közforgalmú repülőtereken a régiókkal 1989. november 30-án kötött együttműködési megállapodással összhangban;

3 információkat szolgáltasson a légiforgalmi és repülőtéri rendőrségi és felderítő szolgálatok számára a légi járművekről, azok vezetéséről, mozgásáról és megfigyelhető hatásairól;

4 meteorológiai információkat szolgáltasson a léginavigáció számára, valamint távközlési szolgáltatásokat vagy az 1. vagy 2. pontban említett tevékenységekkel kapcsolatos egyéb szolgáltatásokat nyújtson.”

16 Az állami vállalatokról szóló törvény 171. cikke előírja:

„A 170. cikk (1)–(3) bekezdése szerinti tevékenységek közszolgáltatási feladatoknak minősülnek.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17 Az 550/2004 rendelet 8. cikkével összhangban a Belga Királyság a Skeyest jelölte ki az e tagállam felelősségi körébe tartozó légtér (a továbbiakban: belga légtér) tekintetében légiforgalmi szolgáltatónak. Feladata többek között az, hogy biztosítsa a léginavigáció biztonságát a belga légtérben. Ennek keretében a Skeyes jogosult úgynevezett „*zero rate*” intézkedések meghozatalára, amelyek magukban foglalják, hogy a belga légtérben vagy ennek bizonyos részein semmilyen felszállás, leszállás vagy áthaladás nem megengedett.

18 Légiforgalmi irányítók kollektív fellépése nyomán a Skeyes 2019 februárja és májusa között több alkalommal is kénytelen volt lezárni a belga légteret amiatt, hogy nem állt rendelkezésre elegendő számú személyzet.

19 Mivel a Skeyes 2019. május 16-án úgy határozott, hogy a légiforgalmi irányítók sztrájkja miatt lezárja a belga légteret, a Ryanair, amely Belgiumban található repülőterekről induló járatokat üzemeltet, rendkívüli sürgősségi kérelemmel fordult a Hainaut, division de Charleroi-hoz (hainaut-i gazdasági bíróság, charleroi-i kollégium), a kérdést előterjesztő bírósághoz, hogy utóbbi kötelezze a Skeyest a légiforgalom rendes működésének biztosítására.

20 E bíróság ugyanezen a napon hozott végzésével helyt adott a Ryanair kérelmének, és 250 000 euró összegű kényszerítő bírságot szabott ki minden óra után, amely alatt a belga légtér a légiforgalmi irányítók sztrájkja miatt lezárva marad. E végzés hatálya a 2019. május 16-tól 24-ig tartó időszakra korlátozódott.

21 A Ryanair az említett végzést 2019. május 16-án, a belga légtér újbóli megnyitását követően kapta meg. Mivel 2019. május 24-ig nem történt újabb lezárás, ez a végzés a kényszerítő bírság végrehajtása nélkül hatályát vesztette.

22 2019. június 21-én a Skeyes harmadik személyt megillető jogorvoslati kérelmet nyújtott be a 2019. május 16-i végzéssel szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz. Elsődlegesen azt állítja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem rendelkezett hatáskörrel a belga légtér irányítói feladatkörére vonatkozó kérelem elbírálására. A Ryanairt ugyanis nem illeti meg olyan alanyi jog, amely lehetővé tenné számára, hogy ilyen kérelmet nyújtson be, mivel a belga légtér szabályozása a Skeyes kizárólagos jogkörébe tartozik. Másodlagosan a Skeyes úgy véli, hogy közjogi társaságként nem tartozhat a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe, mivel ez utóbbi polgári bíróság.

23 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a Ryanair keresete olyan alanyi jogok fennállásán alapult, mint például az ahhoz fűződő joga, hogy a légitársaságként végzett gazdasági tevékenységének gyakorlásában ne akadályozzák aránytalanul, a Skeyes elleni kártérítési kereset indításához való joga, valamint azon joga, hogy kérelmezze, hogy kényszerítő bírság terhe mellett tiltsák meg ez utóbbi számára a légtér újbóli lezárását.

24 E bíróság arra keresi a választ, hogy a Skeyesnek a belga légtérzár célszerűségének eldöntésére vonatkozó diszkrecionális jogköre ellenére az olyan légitársaságoknak, mint a Ryanair, az 550/2004 rendelet alapján olyan hatékony jogorvoslattal kell-e rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra, hogy a Skeyes által elkövetett kötelezettségszegések esetén biztosítsák jogaik védelmét.

25 E körülmények között a Hainaut, division de Charleroi (hainaut-i gazdasági bíróság, charleroi-i kollégium) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az 550/2004 rendeletet és különösen annak 8. cikkét, hogy az lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a légiforgalmi szolgáltatók szolgáltatási kötelezettségének állítólagos elmulasztását kivonják a saját bíróságaik felülvizsgálata alól, vagy úgy kell-e értelmezni [az 550/2004 rendelet] rendelkezéseit, hogy azok arra kötelezik a tagállamokat, hogy hatékony jogorvoslatot biztosítsanak az állítólagos kötelezettségszegésekkel szemben a nyújtandó szolgáltatások figyelembevétele mellett?

2) Úgy kell-e értelmezni az 550/2004 rendeletben szereplő azon szöveget, hogy »[a] légiforgalmi szolgálatok e rendelettel előirányzott ellátása olyan hatósági jogkörök gyakorlásával kapcsolódik össze, amelyek nem gazdasági jellegűek és így nem indokolják a Szerződés versenyszabályainak alkalmazását«, hogy az nem csupán a tényleges versenyszabályokat zárja ki, hanem az áruk és szolgáltatások piacán aktív önálló állami vállalatokra alkalmazandó összes, a versenyre közvetett hatással lévő, olyan szabályt is, amelyek tiltják a vállalkozás és a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását?”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

26 A belga kormány úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdés elfogadhatatlan.

27 Az első kérdést illetően a kérdést előterjesztő bíróság a Skeyes álláspontjának megismétlésére szorítkozott. Elmulasztotta pontosítani a releváns nemzeti jogi hátteret, és nem adott magyarázatot e kérdésnek a jogvita megoldása szempontjából való hasznosságát illetően. Ami a második kérdést illeti, azt túlságosan általánosan fogalmazták meg ahhoz, hogy lehetővé tegye a felek és az érdekeltek számára írásbeli észrevételeik előterjesztését, és az nem tartja tiszteletben többek között a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében foglalt követelményeket.

28 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság által az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elbírálását, ha különösen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmát illetően az eljárási szabályzatának 94. cikkében meghatározott követelményeket nem tartják tiszteletben, vagy ha nyilvánvalóan kitűnik, hogy az uniós szabálynak a nemzeti bíróság által kért értelmezése vagy érvényességének vizsgálata semmilyen módon nem függ össze az alapeljárás tárgyával, vagy ha a probléma elméleti jellegű (2021. március 25-i Obala i lučice ítélet, C-307/19, EU:C:2021:236, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében adott magyarázatokból, és különösen a polgári bíróságok joghatóságára vonatkozó nemzeti ítélkezési gyakorlat ismertetésével kapcsolatos fejtegetésekből egyértelműen kitűnik, hogy e bíróság úgy véli, hogy az előterjesztett kérdésekre adandó válasz szükséges ahhoz, hogy az előtte folyamatban lévő jogvitában dönteni tudjon. Közelebbről, e kérdéseknek lehetővé kell tenniük a számára egyrészt azt, hogy a Skeyes 550/2004 rendelet szerinti feladatköreit illetően határozzon a saját hatásköréről, másrészt pedig, hogy eldönthesse, hogy valamely légitársaság hivatkozhat-e a Skeyes által a közszolgáltatási jogkörei keretében hozott határozattal szemben a vállalkozási vagy szolgáltatásnyújtási szabadságra.

30 A fenti megfontolásokból következik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatók.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes észrevételek

31 Meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben említett 550/2004 rendelet e rendelet (3) és (4) preambulumbekezdésének, valamint 1. cikke (1) bekezdésének megfelelően az egységes európai égbolt létrehozásának kereteit megállapító 549/2004 rendelet rendelkezéseinek kontextusába illeszkedik.

32 Az 549/2004 rendelet 1. cikke (1) bekezdésének megfelelően az egységes európai égbolt arra irányul, hogy megerősítse a légi forgalom jelenlegi biztonsági előírásait, hozzájáruljon a légiközlekedési rendszer fenntartható fejlődéséhez, valamennyi légtérfelhasználó elvárásainak figyelembevételével az európai általános légi forgalom tekintetében fokozza a légiforgalmi szolgáltatások és a léginavigációs szolgálatok hatékonyságát. E felhasználókat e rendelet 2. cikkének 8. pontja az általános légi forgalom szabályai szerint üzemeltetett valamennyi légi jármű üzemeltetőjeként határozza meg.

33 Az előző pontban említett rendelkezésekből tehát az következik, hogy a légitársaságok – mint légijármű-üzemeltetők – légtérfelhasználók.

34 E megfontolásokra tekintettel kell választ adni a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre.

Az első kérdésről

35 Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az 550/2004 rendelet 8. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az az olyan légtérfelhasználóknak, mint a légitársaságoknak, hatékony jogorvoslathoz való jogot biztosít a nemzeti bíróságok előtt a légiforgalmi szolgáltatóval szemben annak érdekében, hogy bírósági felülvizsgálat alá vonják azon szolgáltatásnyújtási kötelezettség állítólagos megszegését, amely ez utóbbit a közszolgáltatási jogköreinek gyakorlása során terheli.

36 E kérdés megválaszolása érdekében meg kell állapítani, hogy az 550/2004 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok az egyedi légtérblokkokon belül biztosítják a légiforgalmi szolgálatok kizárólagos alapon történő ellátását az illetékességi körükbe tartozó légtér tekintetében, és e célból kijelölnek egy az Unióban érvényes tanúsítvánnyal rendelkező légiforgalmi szolgáltatót. E rendelet 8. cikkének (3) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy a tagállamok azok, amelyek meghatározzák a kijelölt szolgáltató jogait, de a kötelezettségeit is.

37 Egyébiránt e rendelet nem tartalmaz egyetlen olyan különös rendelkezést sem, amely arra irányulna, hogy a légtérfelhasználók számára bírósági jogorvoslathoz való jogot biztosítson az említett szolgáltató határozataival szemben.

38 E körülmények között annak meghatározása érdekében, hogy az 550/2004 rendelet 8. cikkének e tekintetben való hallgatása ellenére ezek a felhasználók mindazonáltal rendelkeznek-e ilyen jogorvoslati joggal, nemcsak e rendelkezés szövegét, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi.

39 Ugyanis mind az 550/2004 rendelet 8. cikkének szövegösszefüggéséből, mind pedig ez utóbbi céljából kitűnik, hogy az olyan légtérfelhasználók, mint a légitársaságok, bizonyos jogokkal rendelkeznek, amelyeket érinthet e légtér lezárása.

40 Először is, ami azt a szövegösszefüggést illeti, amelybe az 550/2004 rendelet 8. cikke illeszkedik, először is meg kell jegyezni, hogy e rendelet 7. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a léginavigációs szolgáltatások nyújtásához szükséges tanúsítványokat a nemzeti felügyeleti hatóságok egyenként a szolgálatok 549/2004 rendelet 2. cikkében meghatározott minden egyes fajtájára, vagy az egymáshoz kapcsolt ilyen szolgálatok tekintetében bocsáthatják ki a léginavigációs szolgáltatók részére.

41 Ez utóbbi rendelkezés 4. pontjának megfelelően e szolgálatok a légiforgalmi szolgálatokon kívül magukban foglalják a távközlési, navigációs és felderítési szolgálatokat, a légi navigációhoz szükséges meteorológiai szolgálatokat és a légiforgalmi tájékoztató szolgálatokat. Másfelől az 549/2004 rendelet (3) preambulumbekezdéséből következik, hogy e szolgáltatások a közszolgáltatási feladatokat magukban foglaló közérdekű feladatok körébe tartoznak.

42 Másodszor, az 550/2004 rendelet 7. cikkének (4) bekezdése megköveteli, hogy a légtérfelhasználók hátrányos megkülönböztetéstől mentesen férhessenek hozzá az említett szolgáltatásokhoz. Ezenkívül e felhasználóknak kell viselniük az e rendelet (22) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 15. cikkének megfelelően a javukra nyújtott léginavigációs szolgáltatások költségeit, illetve azokat a költségeket, amelyek a légi járművek működéséhez közvetlenül kapcsolódnak.

43 Így abból a szövegkörnyezetből, amelybe az 550/2004 rendelet 8. cikke illeszkedik, kitűnik, hogy az e rendelkezés alapján kijelölt légiforgalmi szolgáltató kötelezettségei mind olyan szolgáltatások, amelyek szükségesek lehetnek a légtérfelhasználók gazdasági tevékenységéhez.

44 Másodszor, ami az 550/2004 rendelet célkitűzéseit illeti, e rendelet (10) preambulumbekezdéséből, valamint 1. cikkének (1) bekezdéséből, valamint 7. cikkének (1) és (7) bekezdéséből az következik, hogy e rendelet célja valamennyi léginavigációs szolgálat folyamatosságának biztosítása az egységes európai égbolton belül.

45 Ebből következik, hogy tekintettel arra a kontextusra, amelybe az 550/2004 rendelet 8. cikke illeszkedik, valamint az e rendelet által követett célra, az 549/2004 rendelet 8. cikkében foglalt, az 549/2004 rendelet 2. cikkének 4. pontjával összefüggésben értelmezett kötelezettségek a légtérfelhasználók érdekében nyújtott szolgáltatásoknak minősülnek, így utóbbiakat ezekből fakadóan olyan jogok illethetik, amelyeket érinthet a légtér lezárása.

46 Mindazonáltal, noha az olyan légtérfelhasználók, mint a légitársaságok, rendelkeznek az alkalmazandó másodlagos uniós jog által biztosított jogokkal, ez utóbbiak a biztonságra vonatkozó uniós jogszabályok hatálya alá is tartoznak, amint azt egyrészt az 549/2004 rendelet (3) preambulumbekezdése, másrészt pedig az 1008/2008 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése tanúsítja. Amint azt a főtanácsnok az indítványának 43. pontjában hangsúlyozza, a repülésbiztonság célkitűzése az 549/2004 és 550/2004 rendelet középpontjában áll. Ez része annak a kontextusnak, amelyben a légiforgalmi szolgáltató a légtér lezárásáról szóló döntést meghozza.

47 Egyébiránt, amint arra a főtanácsnok is rámutatott az indítványának 38. pontjában, e felhasználókat megilletik az elsődleges uniós jog által biztosított jogok és szabadságok is, köztük az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 16. cikkében elismert vállalkozási szabadság.

48 A Charta 16. cikke értelmében a vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni. Az e cikk által nyújtott védelem magában foglalja a gazdasági vagy kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát, a szerződési szabadságot és a szabad versenyt (lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 41. és 42. pont; 2021. április 15-i Federazione nazionale delle imprese Elettrotecniche ed elettroniche [Anie] és társai ítélet, C-798/18 és C-799/18, EU:C:2021:280, 55. és 56. pont).

49 Ebből következik, hogy az olyan légtérfelhasználót, mint amilyen a Ryanair, megilletik bizonyos jogok az 550/2004 rendeletnek az 549/2004 rendelet 2. cikkének 4. pontjával összefüggésben értelmezett 8. cikke értelmében, és úgy kell tekinteni, hogy e jogait esetlegesen sérti a légiforgalmi szolgáltató által a légtér lezárásáról hozott határozat.

50 Márpedig az uniós jog által biztosított jogokat és szabadságokat illetően a Charta 47. cikkének első bekezdése kimondja, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben meghatározott feltételek mellett joga van a hatékony jogorvoslathoz.

51 E joghoz kapcsolódik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében a tagállamokkal szemben támasztott azon kötelezettség, hogy megteremtsék azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek (2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet, C-682/15, EU:C:2017:373, 44. pont; 2020. október 6-i État luxembourgeois [Adózással kapcsolatos információk iránti kérelemmel szembeni jogorvoslati jog] ítélet, C-245/19 és C-246/19, EU:C:2020:795, 47. pont).

52 Mindemellett, az adott területre vonatkozó uniós szabályozás hiányában, az e jogorvoslati lehetőségeket érintő eljárásjogi szabályok meghozatala az eljárási autonómia elve alapján az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartozik, azzal a feltétellel azonban, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben e szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi helyzetekre vonatkozóknál (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve) (lásd ebben az értelemben: 2021. december 21-i Randstad Italia ítélet, C-497/20, EU:C:2021:1037, 58. pont).

53 Ezenkívül, mivel az alapeljárás egy rendkívüli sürgősséggel megfogalmazott kérelem keretébe illeszkedik, emlékeztetni kell arra is, hogy az uniós jog szerint megítélendő jogvitában eljáró nemzeti bíróságnak az uniós jog alapján felhívott jogok létezésére vonatkozóan meghozandó határozat teljes hatékonysága érdekében lehetősége kell, hogy legyen ideiglenes intézkedések elrendelésére (2007. március 13-i Unibet ítélet, C-432/05, EU:C:2007:163, 67. pont; 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 297. pont).

54 Mivel a jelen ügyben kizárólag a tényleges érvényesülés elve vitatott, meg kell jegyezni, hogy az uniós jog nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a nemzeti jogban megállapítottaktól eltérő jogorvoslati lehetőségeket hozzanak létre, kivéve azonban azt az esetet, ha a szóban forgó nemzeti jogrend egészéből az következik, hogy nem létezik olyan bírósági jogorvoslat, amellyel akár közvetett módon biztosítható lenne a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak tiszteletben tartása, illetve ha a jogalanyok bírósághoz fordulásának az lenne az egyetlen módja, hogy kénytelenek lennének jogot sérteni (2021. december 21-i Randstad Italia ítélet, C-497/20, EU:C:2021:1037, 62. pont).

55 Az alapeljárást illetően az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy kettősség áll fenn a polgári bíróságok és a Conseil d'État (államtanács, Belgium) bírósági hatáskörét illetően. E tekintetben az érintett tagállam az uniós jog alapján szabadon dönthet arról, hogy valamely jogvita elbírálására vonatkozó hatáskört a közigazgatási bíróságra ruházza-e, vagy e hatáskört a polgári bíróságokra, vagy akár mindkettőre telepíti a hatáskörmegosztás általa megállapított szabályai szerint, feltéve hogy e szabályok nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását.

56 Ezzel szemben, bár az a mérlegelési jogkör, amellyel adott esetben valamely közigazgatási hatóság vagy önálló állami vállalat – mint a Skeyes – rendelkezik a közhatalmi jogköreinek gyakorlása során, figyelembe vehető a bírósági felülvizsgálat terjedelmének meghatározása érdekében (lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 2-i Association of Independent Meat Suppliers és

Cleveland Meat Company ítélet, C-579/19, EU:C:2021:665, 78. és 79. pont), ez nem eredményezheti azon bíróság hatáskörének hiányát, amely szavatolhatja az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását és a jogorvoslat hatékonyságát.

57 A fentiekre tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 550/2004 rendelet 8. cikkét az 549/2004 rendelet 2. cikkének 4. pontjával összefüggésben és a Charta 47. cikkének fényében úgy kell értelmezni, hogy az az olyan légtérfelhasználóknak, mint a légitársaságoknak, hatékony jogorvoslathoz való jogot biztosít a nemzeti bíróságok előtt a légiforgalmi szolgáltatóval szemben annak érdekében, hogy bírósági felülvizsgálat alá vonják az ezen utóbbit terhelő szolgáltatásnyújtási kötelezettség állítólagos megszegését.

A második kérdésről

58 Második kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az 550/2004 rendeletet az (5) preambulumbekezdésének, valamint az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésének és az Alapjogi Charta 16. cikkének fényében úgy kell-e értelmezni, hogy az kizárja az EUM-Szerződésben előírt versenyszabályok alkalmazását az olyan közhatalmi jogkörök gyakorlásához kapcsolódó léginavigációs szolgáltatások nyújtása tekintetében, mint amelyeket e rendelet előír, valamint kizárja azon szabályok alkalmazását, amelyek a légtérfelhasználók olyan jogaira és szabadságaira vonatkoznak, mint a szolgáltatásnyújtási és a vállalkozási szabadság.

59 Az 550/2004 rendelet (5) preambulumbekezdése értelmében a légiforgalmi szolgálatok e rendelettel előirányzott ellátása olyan hatósági jogkörök gyakorlásával kapcsolódik össze, amelyek nem gazdasági jellegűek, és így nem indokolják a Szerződés versenyszabályainak alkalmazását.

60 E tekintetben mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy valamely uniós jogi aktus preambuluma pontosíthatja az említett jogi aktus rendelkezéseinek tartalmát, de nincs kötelező jogi ereje. Ennélfogva arra nem lehet hivatkozni sem az adott jogi aktus rendelkezéseitől való eltérés igazolása, sem e rendelkezéseknek a szövegükkel nyilvánvalóan ellentétes értelmezése céljából (2019. december 19-i Puppinck és társai kontra Bizottság ítélet, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 75. és 76. pont).

61 Márpedig az 550/2004 rendelet (5) preambulumbekezdésének lényegét e rendelet egyetlen rendelkezése sem konkretizálja.

62 Továbbá, noha e preambulumbekezdés lényegében a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát tükrözi, amely szerint a léginavigációs szolgáltatások nyújtása, mivel hatósági jogkörök gyakorlásával kapcsolódik össze, nem gazdasági jellegű, amely indokolná az EUM-Szerződés versenyszabályainak alkalmazását (lásd ebben az értelemben: 1994. január 19-i SAT Fluggesellschaft ítélet, C-364/92, EU:C:1994:7, 30. pont; 2009. március 26-i SELEX Sistemi Integrati kontra Bizottság ítélet, C-113/07 P, EU:C:2009:191, 71. pont), e rendelet (13) preambulumbekezdése ezzel szemben kimondja, hogy a távközlési, navigációs és légtérellenőrző szolgálatok, valamint a légiforgalmi tájékoztató szolgálatok ellátását piaci feltételek alapján kell megszervezni.

63 Végül, bár a léginavigációs szolgálatok ellátása közhatalmi jogkörök gyakorlásával kapcsolódik össze, ami felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az 550/2004 rendelet 8. cikke alapján a versenyszabályokon kívül jelöljék ki a légiforgalmi szolgáltatót, ez nem jelenti azt, hogy a

légtérfelhasználók ezzel egyidejűleg meg vannak fosztva az uniós jog által elismert olyan jogoktól és szabadságoktól, mint az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésében foglalt szolgáltatásnyújtási szabadság a közlekedés területén.

64 Ezenkívül, amint arra a jelen ítélet 47. és 48. pontja rámutat, a légitársaságokat úgyszintén megilleti a Charta 16. cikkében biztosított és az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban elismert vállalkozási szabadság.

65 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy a vállalkozás szabadsága nem jelent korlátlan jogosultságot. Az széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik (lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 45. és 46. pont; 2020. július 16-i Adusbef és társai ítélet, C-686/18, EU:C:2020:567, 83. pont; 2020. szeptember 24-i YS [Vezető állású munkavállalók foglalkoztatói nyugdíja] ítélet, C-223/19, EU:C:2020:753, 88. pont).

66 Egyébiránt a Charta 52. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a Chartában elismert olyan jogok és szabadságok, mint a vállalkozás szabadsága gyakorlásának korlátozását, feltéve hogy e korlátozást törvény írja elő, hogy arra e jogok lényeges tartalmának és az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerül sor, továbbá hogy a korlátozás elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja (2020. július 16-i Adusbef és társai ítélet, C-686/18, EU:C:2020:567, 86. pont; 2020. szeptember 24-i YS [Vezető állású munkavállalók foglalkoztatói nyugdíja] ítélet, C-223/19, EU:C:2020:753, 88. pont).

67 A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy adott esetben tiszteletben tartották-e ezeket a feltételeket. Mindazonáltal e tekintetben emlékeztetni lehet arra, hogy – amint az a jelen ítélet 46. pontjából kitűnik – az olyan légtérfelhasználóknak, mint a légitársaságoknak, az Unión belüli légi járatok működtetéséhez való jogának gyakorlása biztonsági követelményektől függ. Ezenkívül a Bíróságnak már volt alkalma megerősíteni, hogy az európai polgári repülés biztonsága egységesen magas szintjének megteremtésére és fenntartására irányuló célkitűzés közérdekű célkitűzésnek minősül (lásd ebben az értelemben: 2017. július 5-i Fries ítélet, C-190/16, EU:C:2017:513, 43. pont).

68 A fentiekre tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 550/2004 rendeletet az (5) preambulumbekezdésének, valamint az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésének és a Charta 16. cikkének fényében úgy kell értelmezni, hogy az kizárja az EUM-Szerződésben előírt versenyszabályok alkalmazását az olyan közhatalmi jogkörök gyakorlásához kapcsolódó léginavigációs szolgáltatások nyújtása tekintetében, mint amelyeket e rendelet előír, de az nem zárja ki az EUM-Szerződés és a Charta azon szabályainak alkalmazását, amelyek a légtérfelhasználók olyan jogaira és szabadságaira vonatkoznak, mint amelyek a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságához és a vállalkozás szabadságához kapcsolódnak.

A költségekről

69 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

1) **A 2009. október 21-i 1070/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a léginavigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról szóló, 2004. március 10-i 550/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 8. cikkét az 1070/2009 rendelettel módosított, az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról szóló, 2004. március 10-i 549/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (keretrendelet) 2. cikkének 4. pontjával összefüggésben és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének fényében úgy kell értelmezni, hogy az az olyan légtérfelhasználóknak, mint a légitársaságoknak, hatékony jogorvoslathoz való jogot biztosít a nemzeti bíróságok előtt a légiforgalmi szolgáltatóval szemben annak érdekében, hogy bírósági felülvizsgálat alá vonják az ezen utóbbit terhelő szolgáltatásnyújtási kötelezettség állítólagos megszegését.**

2) **Az 1070/2009 rendelettel módosított 550/2004 rendeletet az (5) preambulumbekezdésének, valamint az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésének és az Alapjogi Charta 16. cikkének fényében úgy kell értelmezni, hogy az kizárja az EUM-Szerződésben előírt versenyszabályok alkalmazását az olyan közhatalmi jogkörök gyakorlásához kapcsolódó léginavigációs szolgáltatások nyújtása tekintetében, mint amelyeket e rendelet előír, de az nem zárja ki az EUM-Szerződés és e Charta azon szabályainak alkalmazását, amelyek a légtérfelhasználók olyan jogaira és szabadságaira vonatkoznak, mint amelyek a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságához és a vállalkozás szabadságához kapcsolódnak.**

Aláírások