ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

2 juni 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Luchtvervoer – Verordening (EG) nr. 549/2004 – Verordening (EG) nr. 550/2004 – Verlener van luchtverkeersdiensten – Beslissing om het luchtruim te sluiten – Uitoefening van overheidsbevoegdheden – Luchtruimgebruiker – Luchtvaartmaatschappijen – Recht om beroep in te stellen tegen een beslissing om het luchtruim te sluiten – Artikel 58 VWEU – Vrij verkeer van de diensten op het gebied van vervoer – Artikelen 16 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Vrijheid van ondernemerschap – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte”

In zaak C-353/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (ondernemingsrechtbank Henegouwen, afdeling Charleroi, België) bij beslissing van 23 juli 2020, ingekomen bij het Hof op 31 juli 2020, in de procedure

Skeyes

tegen

Ryanair DAC,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe (rapporteur), kamerpresident, N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 oktober 2021,

gelet op de opmerkingen van:

– Skeyes, vertegenwoordigd door N. Becker, R. Thüngen en K. De Vulder, advocaten,

* Procestaal: Frans.

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

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens en P. Cottin als gemachtigden, bijgestaan door L. Delmotte en B. Van Hyfte, advocaten,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door J. Rodríguez de la Rúa Puig als gemachtigde,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, T. Lisiewski en S. Żyrek als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls en B. Sasinowska als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 januari 2022,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim (PB 2004, L 96, blz. 10), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1070/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 (PB 2009, L 300, blz. 34) (hierna: „verordening nr. 550/2004”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het autonome overheidsbedrijf Skeyes en de luchtvaartmaatschappij Ryanair DAC over een bij uiterste hoogdringendheid gegeven beslissing van de Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (ondernemingsrechtbank Henegouwen, afdeling Charleroi, België), waarbij Skeyes naar aanleiding van een collectieve actie van haar personeel werd gelast de uitsluitend door haar verleende dienst te waarborgen opdat het luchtverkeer normaal kon plaatsvinden.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 549/2004

3 Overweging 3 van verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim („de kaderverordening”) (PB 2004, L 96, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 1070/2009 (hierna: „verordening nr. 549/2004”), luidt:

„Voor een vlotte werking van het luchtvervoerssysteem is een consistent hoog veiligheidsniveau in de luchtvaartnavigatiediensten nodig dat een optimaal gebruik van het Europese luchtruim mogelijk maakt, alsmede een consistent hoog veiligheidsniveau in het reizen door de lucht, een

en ander overeenkomstig de plicht van de luchtvaartnavigatiediensten om het algemene belang te dienen, waaronder het nakomen van publieke dienstverplichtingen. Derhalve dienen de hoogste eisen ten aanzien van verantwoordelijkheidsbesef en competentie te worden gesteld."

4 Artikel 1, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Het initiatief inzake de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim heeft tot doel de huidige veiligheidsnormen voor luchtvervoer aan te scherpen, bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van het luchtvervoerssysteem en de algemene prestaties van het systeem voor luchtverkeersbeveiligings- en luchtvaartnavigatiediensten voor het algemene luchtverkeer in Europa te verbeteren, teneinde tegemoet te komen aan de behoeften van alle luchtruimgebruikers. Dit gemeenschappelijke Europees luchtruim omvat een samenhangend pan-Europees netwerk van routes, netwerkbeheer- en luchtverkeerbeveiligingssystemen dat alleen gebaseerd is op overwegingen van veiligheid, efficiëntie en van technische aard, ten behoeve van alle luchtruimgebruikers. Om deze doelstelling te verwezenlijken, stelt deze verordening een geharmoniseerd regelgevingskader vast voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim."

5 Artikel 2 („Definities") van deze verordening bevat de volgende definities:

„[…]

4. ‚luchtvaartnavigatiediensten': luchtverkeersleidingsdiensten; communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten; meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie, en luchtvaartinlichtingendiensten;

[…]

8. ‚luchtruimgebruikers': exploitanten van luchtvaartuigen die als algemeen luchtverkeer opereren;

[…]"

Verordening nr. 550/2004

6 De overwegingen 3 tot en met 5, 10, 13 en 22 van verordening nr. 550/2004 luiden:

„(3) Bij [verordening nr. 549/2004] wordt het kader vastgesteld voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim […].

(4) Om het gemeenschappelijk Europees luchtruim tot stand te brengen, dienen maatregelen te worden vastgesteld die een veilige en efficiënte verlening van luchtvaartnavigatiediensten garanderen die strookt met de organisatie en het gebruik van het luchtruim als geregeld bij [verordening (EG) nr. 551/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en het gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim („de luchtruimverordening") (PB 2004, L 96, blz. 20)]. De totstandbrenging van een geharmoniseerde organisatie van de verlening van dergelijke diensten is van belang om op adequate wijze te kunnen voldoen aan de vraag van luchtruimgebruikers en om op een veilige en efficiënte wijze het luchtverkeer te kunnen regelen.

(5) Het verlenen van luchtverkeersdiensten als bedoeld in deze verordening, hangt samen met het uitoefenen van overheidsbevoegdheden die geen economisch karakter hebben dat de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen.

[...]

(10) Er moet een gemeenschappelijk stelsel tot stand worden gebracht voor het certificeren van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, als middel om de rechten en plichten van deze dienstverleners vast te leggen en regelmatig te controleren of de eisen worden nageleefd, zonder daarbij afbreuk te doen aan de continuïteit van de dienstverlening.

[...]

(13) De verlening van communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten en van luchtvaartinlichtingendiensten dient te worden georganiseerd onder marktvoorwaarden, met inachtneming van de bijzondere kenmerken van deze diensten en onder handhaving van een hoog veiligheidsniveau.

[...]

(22) Verleners van luchtvaartnavigatiediensten bieden bepaalde faciliteiten en diensten aan die rechtstreeks betrekking hebben op de bediening van vliegtuigen, en waarvan zij de kosten moeten kunnen terugverdienen krachtens het beginsel dat de gebruiker betaalt, hetgeen wil zeggen dat luchtruimgebruikers moeten betalen voor de kosten die zij op, of zo dicht mogelijk bij, het punt van gebruik veroorzaken."

7 Artikel 1 („Doel en werkingssfeer") van verordening nr. 550/2004 bepaalt in lid 1:

„Binnen de werkingssfeer van [verordening nr. 549/2004] regelt deze verordening de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Het doel van deze verordening is gemeenschappelijke eisen vast te stellen voor de veilige en efficiënte verlening van luchtvaartnavigatiediensten in de Gemeenschap."

8 In artikel 7 („Certificering van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten") van deze verordening staat te lezen:

„1. De verlening van alle luchtvaartnavigatiediensten in de [Unie] wordt door de lidstaten gecertificeerd.

[...]

3. Nationale toezichthoudende instanties geven certificaten af aan de verleners van luchtvaartnavigatiediensten indien deze aan de in artikel 6 bedoelde gemeenschappelijke eisen voldoen. Certificaten kunnen worden verleend voor elke in artikel 2 van [verordening nr. 549/2004] genoemde afzonderlijke luchtvaartnavigatiedienst of voor een bundel van dergelijke diensten, onder meer in de situatie waarin een verlener van luchtvaartnavigatiediensten, ongeacht diens juridische status, zijn eigen communicatie-, navigatie- en begeleidingssystemen bedient en in stand houdt. De certificaten worden regelmatig gecontroleerd.

4. In de certificaten worden de rechten en plichten van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten aangegeven, met inbegrip van niet-discriminerende toegang tot

diensten voor gebruikers van het luchtruim, met speciale aandacht voor de veiligheid. Aan certificering mogen alleen de voorwaarden van bijlage II verbonden zijn. Deze voorwaarden moeten objectief gerechtvaardigd, niet-discriminatoir, evenredig en transparant zijn.

[...]

7. Nationale toezichthoudende instanties zien toe op de naleving van de gemeenschappelijke eisen en van de aan de certificaten verbonden voorwaarden. Details aangaande dit toezicht worden opgenomen in de jaarlijkse verslagen die door de lidstaten worden ingediend overeenkomstig artikel 12, lid 1, van [verordening nr. 549/2004]. Als een nationale toezichthoudende instantie vaststelt dat de houder van een certificaat niet langer aan deze eisen of voorwaarden voldoet, treft hij passende maatregelen, waarbij tegelijkertijd de continuïteit van de diensten wordt gewaarborgd op voorwaarde dat de veiligheid niet in gevaar komt. Deze maatregelen kunnen de intrekking van het certificaat omvatten.

[...]"

9 Artikel 8 („Aanwijzing van verleners van luchtverkeersdiensten") van verordening nr. 550/2004 bepaalt:

„1. Lidstaten zorgen ervoor dat in het luchtruim dat onder hun verantwoordelijkheid valt binnen bepaalde luchtruimblokken op exclusieve basis luchtverkeersdiensten worden verleend. Daartoe wijzen de lidstaten een verlener van luchtverkeersdiensten aan die in het bezit is van een binnen de [Unie] geldig certificaat.

2. Bij het verlenen van grensoverschrijdende diensten zorgen de lidstaten ervoor dat naleving van dit artikel en artikel 10, lid 3, niet wordt belemmerd door hun nationale rechtsstelsel dat voorschrijft dat een verlener van luchtverkeersdiensten die diensten aanbiedt in het luchtruim dat onder de verantwoordelijkheid van die lidstaat valt:

a) rechtstreeks of via meerderheidsaandeelhouderschap eigendom moet zijn van die lidstaat of onderdanen daarvan;

b) zijn hoofdvestiging of geregistreerd kantoor op het grondgebied van die lidstaat moet hebben, of

c) alleen faciliteiten in die lidstaat mag gebruiken.

3. Lidstaten definiëren de rechten en plichten waaraan de aangewezen verleners van luchtverkeersdiensten moeten voldoen. Deze plichten kunnen voorwaarden bevatten voor het tijdig verstrekken van relevante informatie, waarmee alle bewegingen van luchtvaartuigen in het onder hun verantwoordelijkheid vallende luchtruim kunnen worden geïdentificeerd.

4. Lidstaten hebben de [discretionaire] bevoegdheid om zelf een verlener van luchtverkeersdiensten te kiezen, mits deze voldoet aan de eisen en voorwaarden van de artikelen 6 en 7.

5. Voor functionele luchtruimblokken die overeenkomstig artikel 9 bis zijn vastgesteld en die zich uitstrekken over het luchtruim dat onder de verantwoordelijkheid van meer dan één lidstaat valt, wijzen de betrokken lidstaten, overeenkomstig lid 1 van dit artikel, gezamenlijk en minstens

één maand voor implementatie van het luchtruimblok een of meer verleners van luchtverkeersdiensten aan.

6. Lidstaten stellen de Commissie en de overige lidstaten onmiddellijk in kennis van alle in het kader van dit artikel genomen besluiten over de aanwijzing van verleners van luchtverkeersdiensten in specifieke luchtruimblokken binnen het luchtruim dat onder hun verantwoordelijkheid valt."

10 Artikel 15, lid 1, van verordening nr. 550/2004 luidt:

„Het heffingenstelsel is gebaseerd op de berekening van de kosten die de verleners van luchtvaartnavigatiediensten ten behoeve van luchtruimgebruikers moeten maken. Het stelsel wijst deze kosten toe aan categorieën gebruikers."

Verordening nr. 1008/2008

11 Artikel 2 van verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB 2008, L 293, blz. 3) heeft als opschrift „Definities" en bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

14. ‚verkeersrecht': het recht om een luchtdienst te exploiteren tussen twee [...] luchthavens [van de Unie];

[...]"

12 Artikel 15, lid 1, van deze verordening luidt:

„[L]uchtvaartmaatschappijen [van de Unie] hebben het recht [...] luchtdiensten te exploiteren [binnen de Unie]."

13 Artikel 19, lid 1, van die verordening bepaalt:

„De uitoefening van vervoersrechten is onderworpen aan de bekendgemaakte [Unie-], nationale, regionale of plaatselijke voorschriften betreffende de veiligheid, de beveiliging, de bescherming van het milieu en de toewijzing van ‚slots'."

Belgisch recht

14 Artikel 1, §§ 1 en 4, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991, blz. 6155), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „wet op de overheidsbedrijven"), bepaalt:

„§ 1. Elk organisme van openbaar nut dat over beheersautonomie moet beschikken in een gegeven industriële of commerciële sector kan, na aanpassing bij wet van zijn organiek statuut aan de bepalingen van deze titel, dergelijke autonomie verkrijgen door het sluiten van een beheerscontract met de Staat onder de voorwaarden van deze wet.

[...]

§ 4. De organismen die zijn ingedeeld bij de autonome overheidsbedrijven zijn:

[...]

4° Skeyes."

15 Artikel 170 van de wet op de overheidsbedrijven bepaalt:

„Skeyes heeft tot doel:

1° de veiligheid van het luchtverkeer waarborgen in het luchtruim waarvoor de Belgische Staat verantwoordelijk is krachtens de Overeenkomst betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart van 7 december 1944, inzonderheid bijlage 2, goedgekeurd bij wet van 30 april 1947, of krachtens enig ander internationaal akkoord;

2° op de luchthaven Brussel-Nationaal de bewegingen van de luchtvaartuigen controleren bij de nadering, de landing, het opstijgen en op de landings- en rolbanen, alsook de geleiding van de luchtvaartuigen op de platforms, en de veiligheid van het luchtverkeer blijven waarborgen op de gewestelijke openbare luchthavens en luchtvaartterreinen overeenkomstig het samenwerkingsakkoord dat op 30 november 1989 met de Gewesten is gesloten;

3° aan de politie-, luchtvaart- en luchthaveninspectiediensten inlichtingen verschaffen betreffende de luchtvaartuigen, de besturing, de bewegingen en de waarneembare gevolgen ervan;

4° weerkundige inlichtingen verschaffen voor de luchtvaart, alsook telecommunicatiediensten of andere diensten verstrekken die verband houden met de activiteiten genoemd in 1° en 2°."

16 Artikel 171 van de wet op de overheidsbedrijven luidt:

„De activiteiten genoemd in artikel 170, 1° tot 3°, zijn taken van openbare dienst."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

17 Skeyes is door het Koninkrijk België overeenkomstig artikel 8 van verordening nr. 550/2004 aangewezen als verlener van luchtverkeersdiensten voor het luchtruim dat onder de verantwoordelijkheid van deze lidstaat valt (hierna: „Belgisch luchtruim"). Zij heeft onder meer tot taak de veiligheid van het luchtverkeer in het Belgische luchtruim te waarborgen. Bij de uitvoering van deze taak mag Skeyes „zero-ratemaatregelen" nemen, die inhouden dat geen enkel toestel in het Belgische luchtruim of bepaalde sectoren ervan mag opstijgen of landen dan wel erdoorheen mag vliegen.

18 Naar aanleiding van collectieve acties van een aantal luchtverkeersleiders moest Skeyes in de periode tussen februari en mei 2019 meermaals het Belgische luchtruim sluiten wegens een gebrek aan personeel.

19 Omdat Skeyes op 16 mei 2019 had besloten het Belgische luchtruim te sluiten wegens een staking van de luchtverkeersleiders, heeft Ryanair, die opereert vanuit luchthavens in België, bij de Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi – de verwijzende rechter – een vordering bij uiterste hoogdringendheid ingesteld die ertoe strekte om Skeyes te gelasten ervoor te zorgen dat het luchtverkeer normaal kon plaatsvinden.

20 Die rechter heeft de vordering van Ryanair bij beschikking van dezelfde dag toegewezen en heeft daarbij tevens een dwangsom van 250 000 EUR opgelegd voor elk uur dat het Belgische luchtruim wegens de staking van de luchtverkeersleiders gesloten zou blijven. De gevolgen van die beschikking waren beperkt tot de periode van 16 tot en met 24 mei 2019.

21 Ryanair heeft de beschikking in kwestie ontvangen op 16 mei 2019, nadat het Belgische luchtruim opnieuw was opengesteld. Omdat het luchtruim in de periode tot en met 24 mei 2019 niet opnieuw was gesloten, heeft die beschikking geen rechtsgevolgen meer teweeggebracht en is de dwangsom niet ten uitvoer gelegd.

22 Op 21 juni 2019 heeft Skeyes tegen de beschikking van 16 mei 2019 derdenverzet aangetekend bij de verwijzende rechter. Zij betoogt primair dat de verwijzende rechter niet bevoegd was om kennis te nemen van de vordering die betrekking had op haar taak als luchtverkeersleider voor het Belgische luchtruim. Volgens Skeyes heeft Ryanair namelijk geen subjectief recht op grond waarvan deze luchtvaartmaatschappij een dergelijke vordering kan instellen, aangezien alleen Skeyes bevoegd is om het luchtverkeer in het Belgische luchtruim te regelen. Subsidiair stelt Skeyes zich op het standpunt dat zij als publiekrechtelijke vennootschap niet onder de bevoegdheid van de verwijzende rechter kan vallen, aangezien deze een burgerlijke rechter is.

23 De verwijzende rechter is van oordeel dat het verzoekschrift van Ryanair gebaseerd was op het bestaan van subjectieve rechten, zoals haar recht om bij het verrichten van haar economische activiteiten als luchtvaartmaatschappij niet op onevenredige wijze te worden belemmerd, haar recht om tegen Skeyes een vordering tot schadevergoeding in te stellen en haar recht om te vorderen dat aan Skeyes op verbeurte van een dwangsom het verbod wordt opgelegd om het luchtruim opnieuw te sluiten.

24 De verwijzende rechter vraagt zich af of luchtvaartmaatschappijen als Ryanair krachtens verordening nr. 550/2004 – niettegenstaande de discretionaire bevoegdheid waarover Skeyes beschikt om te beslissen over de wenselijkheid van de sluiting van het Belgische luchtruim – over een doeltreffende voorziening in rechte moeten beschikken die hen in staat stelt de bescherming van hun rechten te waarborgen wanneer Skeyes in gebreke blijft.

25 In deze omstandigheden heeft de Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet verordening nr. 550/2004, met name artikel 8 ervan, aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten toestaat om de gestelde niet-nakoming van de op de verlener van luchtverkeersdiensten rustende dienstverleningsplicht te onttrekken aan het toezicht van de rechterlijke instanties van de betrokken lidstaat, of moet [verordening nr. 550/2004] aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplicht om, gelet op de aard van de te verrichten diensten, een doeltreffende voorziening in rechte tegen de gestelde niet-nakoming te bieden?

2) Moet verordening nr. 550/2004, in aanmerking genomen dat daarin wordt verduidelijkt dat ‚[h]et verlenen van luchtverkeersdiensten als bedoeld in deze verordening, [samenhangt] met het uitoefenen van overheidsbevoegdheden die geen economisch karakter hebben dat de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen', aldus worden uitgelegd dat zij niet alleen de eigenlijke mededingingsregels uitsluit, maar ook alle andere regels die gelden voor de op een markt voor goederen en diensten opererende overheidsbedrijven en die indirect betrekking hebben op de mededinging, zoals die welke de belemmeringen van de vrijheid van ondernemerschap en de vrijheid van dienstverrichting verbieden?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

26 De Belgische regering is van mening dat beide prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn.

27 Wat de eerste vraag betreft heeft de verwijzende rechter volgens haar enkel het standpunt van Skeyes weergegeven. Hij heeft niet gepreciseerd wat de relevante nationale bepalingen zijn en evenmin uiteengezet in welke zin deze vraag nuttig is voor de beslechting van het geding. De Belgische regering is van mening dat de tweede vraag te algemeen geformuleerd is om partijen en belanghebbenden in staat te stellen schriftelijke opmerkingen te maken, en dat zij met name niet voldoet aan de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

28 In dit verband zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak van het Hof een vermoeden van relevantie geldt voor vragen over de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, waarvan de juistheid niet ter beoordeling van het Hof staat. Het Hof kan enkel weigeren uitspraak te doen op een door een nationale rechter gestelde prejudiciële vraag in de zin van artikel 267 VWEU wanneer met name niet is voldaan aan de in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering vermelde vereisten met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing, wanneer de door de nationale rechter gevraagde uitlegging of beoordeling van de geldigheid van een Unierechtelijk voorschrift kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is (arrest van 25 maart 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In casu blijkt ondubbelzinnig uit de door de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing verstrekte toelichtingen en met name uit de overwegingen die zijn gewijd aan de uiteenzetting van de nationale rechtspraak inzake de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken, dat die rechter van oordeel is dat de beantwoording van de prejudiciële vragen noodzakelijk is om hem in staat te stellen uitspraak te doen in het bij hem aanhangige geding. In het bijzonder moeten de prejudiciële vragen hem in staat stellen om ten eerste uitspraak te doen over zijn eigen bevoegdheid in het licht van de bij verordening nr. 550/2004 aan Skeyes toegekende bevoegdheden en om ten tweede na te gaan of een luchtvaartmaatschappij zich op de vrijheid van ondernemerschap of het vrij verrichten van diensten kan beroepen ten aanzien van een beslissing die Skeyes heeft genomen in het kader van haar bevoegdheden die verband houden met de openbare dienst.

30 Uit het voorgaande volgt dat de prejudiciële vragen ontvankelijk zijn.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

31 Opgemerkt dient te worden dat verordening nr. 550/2004, waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben, volgens de overwegingen 3 en 4 alsook artikel 1, lid 1, ervan past binnen de context van verordening nr. 549/2004, waarbij het kader wordt vastgesteld voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

32 In artikel 1, lid 1, van verordening nr. 549/2004 is bepaald dat het gemeenschappelijk Europees luchtruim tot doel heeft de huidige veiligheidsnormen voor luchtvervoer aan te scherpen, bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van het luchtvervoerssysteem en de algemene prestaties van het systeem voor luchtverkeersbeveiligings- en luchtvaartnavigatiediensten voor het algemene luchtverkeer in Europa te verbeteren, teneinde tegemoet te komen aan de behoeften van alle luchtruimgebruikers. Deze gebruikers worden in artikel 2, punt 8, van die verordening omschreven als exploitanten van luchtvaartuigen die als algemeen luchtverkeer opereren.

33 Uit de bepalingen waarnaar in het vorige punt wordt verwezen, volgt dus dat luchtvaartmaatschappijen luchtruimgebruikers zijn, aangezien zij luchtvaartuigen exploiteren.

34 De vragen van de verwijzende rechter moeten in het licht van deze overwegingen worden beantwoord.

Eerste prejudiciële vraag

35 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 8 van verordening nr. 550/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het luchtruimgebruikers, zoals luchtvaartmaatschappijen, een recht toekent om bij de nationale rechterlijke instanties tegen de verlener van luchtverkeersdiensten een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen teneinde de gestelde niet-nakoming van de dienstverleningsplicht die op hem rust in de uitoefening van zijn bevoegdheden die verband houden met de openbare dienst, aan rechterlijk toezicht te onderwerpen.

36 Met het oog op de beantwoording van deze vraag zij opgemerkt dat de lidstaten er volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 550/2004 voor moeten zorgen dat in het onder hun verantwoordelijkheid vallende luchtruim binnen bepaalde luchtruimblokken op exclusieve basis luchtverkeersdiensten worden verleend, alsmede dat zij daartoe een verlener van luchtverkeersdiensten moeten aanwijzen die in het bezit is van een binnen de Unie geldig certificaat. Artikel 8, lid 3, van deze verordening preciseert uitdrukkelijk dat de lidstaten niet alleen de rechten maar ook de plichten van de aangewezen dienstverlener moeten definiëren.

37 Bovendien bevat die verordening geen enkele specifieke bepaling die ertoe strekt luchtruimgebruikers een recht toe te kennen om in rechte op te komen tegen de beslissingen van die dienstverlener.

38 Om te bepalen of luchtruimgebruikers niettegenstaande het stilzwijgen van artikel 8 van verordening nr. 550/2004 op dit punt over een dergelijke recht van beroep beschikken, moet bijgevolg niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt.

39 Zowel uit de context van artikel 8 van verordening nr. 550/2004 als uit de doelstelling van deze verordening blijkt namelijk dat luchtruimgebruikers, zoals luchtvaartmaatschappijen, bepaalde rechten hebben die kunnen worden aangetast door de sluiting van het luchtruim.

40 Wat in de eerste plaats de context van artikel 8 van verordening nr. 550/2004 betreft, zij ten eerste opgemerkt dat artikel 7, lid 3, van deze verordening bepaalt dat de nationale toezichthoudende instanties aan de verleners van luchtvaartnavigatiediensten voor elke in artikel 2 van verordening nr. 549/2004 genoemde afzonderlijke dienst of voor een bundel van dergelijke diensten de certificaten kunnen afgeven die nodig zijn voor het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten.

41 Volgens artikel 2, punt 4, van verordening nr. 549/2004 omvatten deze diensten naast luchtverkeersleidingsdiensten, communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten, meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie en luchtvaartinlichtingendiensten. Voorts volgt uit overweging 3 van verordening nr. 549/2004 dat die diensten het algemene belang dienen, onder meer door publieke dienstverplichtingen na te komen.

42 Ten tweede vereist artikel 7, lid 4, van verordening nr. 550/2004 dat luchtruimgebruikers op niet-discriminerende wijze toegang kunnen verkrijgen tot voormelde diensten. Voorts moeten die gebruikers – volgens artikel 15 van deze verordening, gelezen in het licht van overweging 22 ervan – de kosten dragen van de luchtvaartnavigatiediensten die hun zijn verleend of die rechtstreeks betrekking hebben op de exploitatie van vliegtuigen.

43 Derhalve blijkt uit de context van artikel 8 van verordening nr. 550/2004 dat de verplichtingen van de op de grondslag van dat artikel aangewezen verlener van luchtverkeersdiensten evenzeer diensten zijn die noodzakelijk kunnen zijn voor de economische activiteiten van luchtruimgebruikers.

44 Wat in de tweede plaats de doelstellingen van verordening nr. 550/2004 betreft, blijkt uit overweging 10 alsook uit artikel 1, lid 1, en artikel 7, leden 1 en 7, van deze verordening dat zij tot doel heeft de continuïteit van de verlening van alle luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim te waarborgen.

45 Hieruit volgt dat, gelet op de context van artikel 8 van verordening nr. 550/2004 en de doelstelling die met deze verordening wordt nagestreefd, de verplichtingen die zijn neergelegd in die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 4, van verordening nr. 549/2004, diensten zijn die worden verleend in het belang van luchtruimgebruikers, zodat deze aan die verplichtingen rechten kunnen ontlenen die mogelijkerwijs worden aangetast door de sluiting van het luchtruim.

46 Dat luchtruimgebruikers, zoals luchtvaartmaatschappijen, rechten hebben die hun door het toepasselijke afgeleide Unierecht worden toegekend, neemt evenwel niet weg dat zij eveneens onderworpen zijn aan de Unierechtelijke voorschriften die betrekking hebben op de veiligheid, zoals blijkt uit overweging 3 van verordening nr. 549/2004 en artikel 19, lid 1, van verordening nr. 1008/2008. Zoals de advocaat-generaal in punt 43 van zijn conclusie beklemtoont, staat de

doelstelling van luchtvaartveiligheid centraal in de verordeningen nr. 549/2004 en nr. 550/2004. Zij maakt deel uit van de context waarin een verlener van luchtverkeersdiensten de beslissing neemt om het luchtruim te sluiten.

47 Bovendien genieten luchtruimgebruikers tevens – zoals ook de advocaat-generaal heeft opgemerkt, meer bepaald in punt 38 van zijn conclusie – de door het primaire Unierecht verleende rechten en vrijheden, waaronder de in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") erkende vrijheid van ondernemerschap.

48 Volgens artikel 16 van het Handvest wordt de vrijheid van ondernemerschap namelijk erkend overeenkomstig het Unierecht en de nationale wetgevingen en praktijken. De door dat artikel geboden bescherming omvat de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractvrijheid en de vrije mededinging [zie in die zin arresten van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punten 41 en 42, en 15 april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a., C-798/18 en C-799/18, EU:C:2021:280, punten 55 en 56].

49 Hieruit volgt dat een luchtruimgebruiker als Ryanair krachtens artikel 8 van verordening nr. 550/2004, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 4, van verordening nr. 549/2004, bepaalde rechten heeft en dat zijn rechten moeten worden geacht te kunnen worden geschonden door de beslissing van een verlener van luchtverkeersdiensten om het luchtruim te sluiten.

50 Wat de door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden betreft, bepaalt artikel 47, eerste alinea, van het Handvest dat eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, onder de in dat artikel gestelde voorwaarden recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte.

51 Dit recht gaat gepaard met de bij artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aan de lidstaten opgelegde verplichting om in de nodige rechtsmiddelen te voorzien teneinde daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te waarborgen [arresten van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 44, en 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken), C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punt 47].

52 Niettemin is het, bij gebreke van Unieregelgeving ter zake, krachtens het beginsel van procedurele autonomie een zaak van de interne rechtsorde van de onderscheiden lidstaten om de procedureregels die verband houden met die rechtsmiddelen vast te stellen, op voorwaarde evenwel dat die regels in situaties die onder het Unierecht vallen, niet ongunstiger zijn dan de regels die voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht toegekende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin arrest van 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punt 58).

53 Daar de procedure in het hoofdgeding betrekking heeft op een vordering bij uiterste hoogdringendheid, dient voorts tevens in herinnering te worden gebracht dat de nationale rechter bij wie een door het Unierecht beheerst geding aanhangig is, de mogelijkheid moet hebben om voorlopige maatregelen te bevelen teneinde de volle werking te waarborgen van de rechterlijke beslissing die moet worden gegeven over het bestaan van de rechten die op grond

van het Unierecht zijn ingeroepen (arresten van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 67, en 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 297).

54 Aangezien alleen het doeltreffendheidsbeginsel in de onderhavige zaak aan de orde is, zij erop gewezen dat het Unierecht de lidstaten er niet toe verplicht om andere rechtsmiddelen in te voeren dan die welke in het nationale recht zijn vastgesteld, tenzij uit de opzet van de betreffende nationale rechtsorde blijkt dat er geen rechtsgang is waarmee – al was het maar incidenteel – de eerbiediging van de door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten kan worden gewaarborgd, of dat de justitiabelen slechts toegang tot de rechter hebben door onrechtmatig handelen (arrest van 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punt 62).

55 Wat het hoofdgeding betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de verdeling van rechtsmacht wordt gekenmerkt door een dualisme van de burgerlijke rechtbanken en de Raad van State. In dit verband staat het de betrokken lidstaat vanuit het oogpunt van het Unierecht vrij de bevoegdheid om uitspraak te doen in een geding toe te kennen aan een administratief rechtscollege dan wel aan de burgerlijke rechtbanken, of zelfs aan beide, overeenkomstig de door die lidstaat vastgestelde regels inzake de verdeling van rechtsmacht, mits deze regels de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

56 Daarentegen kan het feit dat een administratieve overheid of een autonoom overheidsbedrijf als Skeyes in voorkomend geval beschikt over een discretionaire bevoegdheid bij de uitoefening van haar overheidsbevoegdheden, weliswaar in aanmerking worden genomen om de omvang van de rechterlijke toetsing te bepalen (zie in die zin arrest van 2 september 2021, Association of Independent Meat Suppliers en Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, punten 78 en 79), maar niet leiden tot de onbevoegdheid van de rechter die de door het Unierecht verleende rechten en de doeltreffendheid van de voorziening in rechte kan waarborgen.

57 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 8 van verordening nr. 550/2004, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 4, van verordening nr. 549/2004 en in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het luchtruimgebruikers, zoals luchtvaartmaatschappijen, een recht toekent om bij de nationale rechterlijke instanties tegen de verlener van luchtverkeersdiensten een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen teneinde de gestelde niet-nakoming van de op hem rustende dienstverleningsplicht aan rechterlijk toezicht te onderwerpen.

Tweede prejudiciële vraag

58 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of verordening nr. 550/2004, gelezen in het licht van overweging 5 ervan, artikel 58, lid 1, VWEU en artikel 16 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat zij zowel in de weg staat aan de toepassing van de in het VWEU neergelegde mededingingsregels op de in die verordening bedoelde verlening van luchtverkeersdiensten die samenhangt met de uitoefening van overheidsbevoegdheden, als aan de toepassing van de regels die betrekking hebben op de rechten en vrijheden van luchtruimgebruikers, zoals de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van ondernemerschap.

59 Volgens overweging 5 van verordening nr. 550/2004 hangt de in deze verordening bedoelde verlening van luchtverkeersdiensten samen met de uitoefening van overheidsbevoegdheden, die geen economisch karakter hebben waardoor de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag zou kunnen worden gerechtvaardigd.

60 In dit verband dient allereerst in herinnering te worden gebracht dat de considerans van een handeling van de Unie de inhoud van deze handeling kan preciseren, maar geen bindende rechtskracht heeft. Zij kan dus niet worden aangevoerd om af te wijken van de bepalingen van die handeling of om deze bepalingen uit te leggen in een zin die kennelijk in strijd is met hun bewoordingen (arrest van 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punten 75 en 76).

61 De inhoud van overweging 5 van verordening nr. 550/2004 wordt niet geconcretiseerd door enige bepaling van deze verordening.

62 Voorts weerspiegelt deze overweging weliswaar in wezen de rechtspraak van het Hof die inhoudt dat zodra de verlening van luchtverkeersdiensten samenhangt met de uitoefening van overheidsbevoegdheden, deze dienstverlening geen economisch karakter heeft waardoor de toepassing van de mededingingsregels van het VWEU zou kunnen worden gerechtvaardigd (zie in die zin arresten van 19 januari 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, punt 30, en 26 maart 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commissie, C-113/07 P, EU:C:2009:191, punt 71), maar blijkt uit overweging 13 van verordening nr. 550/2004 dan weer dat de verlening van communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten en van luchtvaartinlichtingendiensten behoort te worden georganiseerd onder marktvoorwaarden.

63 Ten slotte hangt de verlening van luchtverkeersdiensten weliswaar samen met de uitoefening van overheidsbevoegdheden, zodat het de lidstaten is toegestaan om op grond van artikel 8 van verordening nr. 550/2004 buiten de mededingingsregels om een verlener van luchtverkeersdiensten aan te wijzen, maar dit betekent niet dat daarbij aan luchtruimgebruikers de in het Unierecht erkende rechten en vrijheden, zoals het in artikel 58, lid 1, VWEU bedoelde vrije verkeer van de diensten op het gebied van vervoer, worden ontnomen.

64 Daarbij komt dat luchtvaartmaatschappijen – zoals in de punten 47 en 48 van dit arrest is opgemerkt – tevens de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap genieten die is erkend overeenkomstig het Unierecht alsook de nationale wetgevingen en praktijken.

65 In herinnering dient evenwel te worden gebracht dat de vrijheid van ondernemerschap geen absolute gelding heeft. Zij kan worden onderworpen aan een breed scala van overheidsmaatregelen waarmee in het algemeen belang beperkingen kunnen worden gesteld aan de uitoefening van economische activiteiten [zie in die zin arresten van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punten 45 en 46; 16 juli 2020, Adusbef e.a., C-686/18, EU:C:2020:567, punt 83, en 24 september 2020, YS (Bedrijfspensioenen van kaderpersoneel), C-223/19, EU:C:2020:753, punt 88].

66 Voorts staat artikel 52, lid 1, van het Handvest toe dat beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van de in het Handvest neergelegde rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van ondernemerschap, mits deze beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en – met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel – noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van

algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen [arresten van 16 juli 2020, Adusbef e.a., C-686/18, EU:C:2020:567, punt 86, en 24 september 2020, YS (Bedrijfspensioenen van kaderpersoneel), C-223/19, EU:C:2020:753, punt 88].

67 Het staat in voorkomend geval aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan deze voorwaarden is voldaan. Niettemin kan in dit verband in herinnering worden gebracht dat – zoals blijkt uit punt 46 van het onderhavige arrest – de uitoefening van het recht van luchtruimgebruikers, zoals luchtvaartmaatschappijen, om in de Unie luchtdiensten te exploiteren ondergeschikt is aan de vereisten op het gebied van veiligheid. Bovendien heeft het Hof reeds bevestigd dat de doelstelling die verband houdt met de totstandbrenging en instandhouding van een hoog uniform veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart in Europa, een doelstelling van algemeen belang vormt (zie in die zin arrest van 5 juli 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, punt 43).

68 Gelet op een en ander dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat verordening nr. 550/2004, gelezen in het licht van overweging 5 ervan, artikel 58, lid 1, VWEU en artikel 16 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de toepassing van de in het VWEU neergelegde mededingingsregels op de in die verordening bedoelde verlening van luchtverkeersdiensten die samenhangt met de uitoefening van overheidsbevoegdheden, maar niet aan de toepassing van de in het VWEU en het Handvest neergelegde regels die betrekking hebben op de rechten en vrijheden van luchtruimgebruikers, zoals de rechten en vrijheden die verband houden met het vrij verrichten van de diensten op het gebied van vervoer en de vrijheid van ondernemerschap.

Kosten

69 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 8 van verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1070/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 4, van verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim („de kaderverordening”), zoals gewijzigd bij verordening nr. 1070/2009, en gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het luchtruimgebruikers, zoals luchtvaartmaatschappijen, een recht toekent om bij de nationale rechterlijke instanties tegen de verlener van luchtverkeersdiensten een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen teneinde de gestelde niet-nakoming van de op hem rustende dienstverleningsplicht aan rechterlijk toezicht te onderwerpen.**

2) Verordening nr. 550/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1070/2009, gelezen in het licht van overweging 5 ervan, artikel 58, lid 1, VWEU en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten, moet aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de toepassing van de in het VWEU neergelegde mededingingsregels op de in die verordening bedoelde verlening van luchtverkeersdiensten die samenhangt met de uitoefening van overheidsbevoegdheden, maar niet aan de toepassing van de in het VWEU en dat Handvest neergelegde regels die betrekking hebben op de rechten en vrijheden van luchtruimgebruikers, zoals de rechten en vrijheden die verband houden met het vrij verrichten van de diensten op het gebied van vervoer en de vrijheid van ondernemerschap.

ondertekeningen