HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

2 iunie 2022*

„Trimitere preliminară – Transport aerian – Regulamentul (CE) nr. 549/2004 – Regulamentul (CE) nr. 550/2004 – Furnizor de servicii de trafic aerian – Decizie de a închide spațiul aerian – Exercitarea unor prerogative de putere publică – Utilizator al spațiului aerian – Companii aeriene – Dreptul la o cale de atac împotriva unei decizii de închidere a spațiului aerian – Articolul 58 TFUE – Libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor – Articolele 16 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Libertatea de a desfășura o activitate comercială – Dreptul la o cale de atac efectivă”

În cauza C-353/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunalul pentru Întreprinderi din Hainaut, Secția Charleroi, Belgia), prin decizia din 23 iulie 2020, primită de Curte la 31 iulie 2020, în procedura

Skeyes

împotriva

Ryanair DAC,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din doamna K. Jürimäe (raportoare), președintă de cameră, domnii N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra și M. Gavalec, judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: doamna M. Ferreira, administratoare principală,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 octombrie 2021,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Skeyes, de N. Becker, R. Thüngen și K. De Vulder, avocats;

– pentru Ryanair DAC, de A. Cassart, A.-V. Rensonnet și E. Vahida, avocats, S. Rating, abogado și Rechtsanwalt, și I.-G. Metaxas-Maranghidis, dikigoros;

* Limba de procedură: franceza.

– pentru guvernul belgian, de L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens și P. Cottin, în calitate de agenți, asistați de L. Delmotte și B. Van Hyfte, advocaten;

– pentru guvernul spaniol, de J. Rodríguez de la Rúa Puig, în calitate de agent;

– pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, T. Lisiewski și S. Żyrek, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls și B. Sasinowska, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 ianuarie 2022,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Regulamentului (CE) nr. 550/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 privind prestarea de servicii de navigație aeriană în cerul unic European (JO 2004, L 96, p. 10, Ediție specială, 07/vol. 12, p. 239), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1070/2009 al Parlamentului European și a Consiliului din 21 octombrie 2009 (JO 2009, L 300, p. 34) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 550/2004”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între întreprinderea publică autonomă Skeyes și compania aeriană Ryanair DAC în legătură cu o decizie adoptată în regim de extremă urgență de Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunalul pentru Întreprinderi din Hainaut, Secția Charleroi, Belgia), prin care Skeyes a fost obligată, în urma unei acțiuni colective a personalului său, să asigure serviciul al cărui prestator exclusiv este pentru ca traficul aerian să poată fi operat în mod normal.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Regulamentul nr. 549/2004

3 Potrivit considerentului (3) al Regulamentului (CE) nr. 549/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 de stabilire a cadrului pentru punerea în aplicare a cerului unic European (regulament-cadru) (JO 2004, L 96, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 12, p. 231), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1070/2009 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 549/2004”):

„Buna funcționare a sistemului de transport aerian impune existența unui nivel înalt și consecvent de siguranță în serviciile de navigație aeriană care să permită utilizarea optimă a spațiului aerian european și un nivel înalt și consecvent de siguranță al călătoriilor aeriene pentru îndeplinirea

obligațiilor de interes general ale serviciilor de navigație aeriană, inclusiv a obligațiilor privind serviciile publice. Prin urmare, sistemul ar trebui să funcționeze la cele mai înalte standarde de responsabilitate și competență.”

4 Articolul 1 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Inițiativa privind cerul unic european are drept obiectiv consolidarea normelor actuale de siguranță a traficului aerian, contribuția la dezvoltarea durabilă a sistemului de transport aerian și îmbunătățirea performanțelor generale ale managementului traficului aerian (ATM) și ale serviciilor de navigație aeriană (ANS) pentru traficul aerian general din Europa, prin conformarea cu cerințele tuturor utilizatorilor spațiului aerian. Cerul unic european cuprinde o rețea paneuropeană coerentă de rute, sisteme de gestionare a rețelei și de management al traficului aerian bazate exclusiv pe siguranță, eficiență și criterii tehnice, în folosul utilizatorilor spațiului aerian. Pentru a realiza acest obiectiv, prezentul regulament stabilește un cadru de reglementare armonizat pentru crearea cerului unic european.”

5 Potrivit articolului 2 din regulamentul menționat, intitulat „Definiții”, se aplică următoarele definiții:

„4. «servicii de navigație aeriană» înseamnă servicii de trafic aerian, servicii de comunicație, navigație și supraveghere, servicii meteorologice pentru navigația aeriană și servicii de informații aeronautice;

[…]

8. «utilizatori ai spațiului aerian» înseamnă operatori de aeronave exploatate în traficul aerian general;

[…]”

Regulamentul nr. 550/2004

6 Potrivit considerentelor (3)-(5), (10), (13) și (22) ale Regulamentului nr. 550/2004:

„(3) Regulamentul […] nr. 549/2004 […] stabilește cadrul pentru crearea cerului unic european.

(4) Pentru crearea cerului unic european, ar trebui adoptate măsuri care să asigure prestarea în condiții de siguranță și eficiență a serviciilor de navigație aeriană în consonanță cu organizarea și utilizarea spațiului aerian, conform [Regulamentului (CE) nr. 551/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 privind organizarea și utilizarea spațiului aerian în cerul unic european (regulamentul privind spațiul aerian) (JO 2004, L 96, p. 20, Ediție specială, 07/vol. 12, p. 249)]. Stabilirea unei organizări armonizate pentru prestarea acestor servicii este importantă pentru a răspunde în mod adecvat cererii utilizatorilor spațiului aerian și pentru a asigura funcționarea în condiții de siguranță și cu eficacitate a traficului aerian.

(5) Prestarea de servicii aeriene, așa cum este preconizată în prezentul regulament, este legată de exercitarea atribuțiilor unei autorități publice care nu prezintă un caracter economic ce justifică aplicarea normelor din tratat privind concurența.

[…]

(10) Garantându-se în același timp continuitatea prestării de servicii, ar trebui înființat un sistem comun de certificare a prestatorilor de servicii de navigație aeriană care să constituie un mijloc de definire a drepturilor și obligațiilor acestor prestatori și de monitorizare regulată a respectării acestor cerințe.

[…]

(13) Prestarea de servicii de comunicare, navigație și supraveghere, precum și de servicii de informații aeronautice ar trebui organizată în condiții de piață, luându-se în considerare caracteristicile speciale ale acestor servicii și păstrând un nivel înalt de siguranță.

[…]

(22) Prestatorii de servicii de navigație aeriană oferă anumite infrastructuri și servicii direct legate de operarea aeronavelor, ale căror costuri ar trebui să le poată recupera pe baza principiului «utilizatorul plătește», ceea ce înseamnă că utilizatorii spațiului aerian ar trebui să suporte costurile pe care le generează la locul utilizării sau cât mai aproape posibil de acesta.”

7 Articolul 1 din acest regulament, intitulat „Domeniu de aplicare și obiective”, prevede la alineatul (1):

„În domeniul de aplicare al [Regulamentului nr. 549/2004], prezentul regulament privește prestarea de servicii de navigație aeriană în cerul european unic. Obiectivul prezentului regulament este acela de a stabili cerințe comune pentru prestarea în condiții de siguranță și eficiență a serviciilor de navigație aeriană în Comunitate.”

8 Articolul 7 din regulamentul menționat, intitulat „Certificarea prestatorilor de servicii de navigație aeriană”, prevede:

„(1) Prestarea tuturor serviciilor de navigație aeriană în interiorul [Uniunii] se face sub rezerva certificării de către statele membre.

[…]

(3) Autoritățile naționale de supraveghere emit certificate pentru prestatorii de servicii de navigație aeriană dacă aceștia respectă cerințele comune menționate în articolul 6. Certificatele pot fi emise individual pentru fiecare tip de serviciu de navigație aeriană definit în articolul 2 din [Regulamentul nr. 549/2004] sau pentru un pachet de asemenea servicii, *inter alia*, în cazul în care un prestator de servicii de trafic aerian, oricare ar fi statutul juridic al acestuia, operează și își întreține propriile sisteme de comunicare, navigație și supraveghere. Certificatele se verifică cu regularitate.

(4) Certificatele specifică drepturile și obligațiile prestatorilor de servicii de navigație aeriană, inclusiv accesul fără discriminare la servicii pentru utilizatorii spațiului aerian, în special cu privire la siguranță. Certificarea poate fi supusă numai condițiilor prevăzute în anexa II. Aceste condiții sunt justificate în mod obiectiv, sunt nediscriminatorii, proporționale și transparente.

[…]

(7) Autoritățile naționale de supervizare monitorizează respectarea cerințelor comune și a condițiilor aferente certificatelor. Detaliile acestei monitorizări sunt incluse în rapoartele anuale care urmează să fie prezentate de către statele membre conform articolului 12 alineatul (1) din [Regulamentul nr. 549/2004]. Dacă o autoritate națională de supervizare consideră că deținătorul unui certificat nu mai satisface aceste cerințe sau condiții, aceasta ia măsurile corespunzătoare, asigurând continuitatea serviciilor cu condiția ca siguranța să nu fie afectată. Aceste măsuri pot include revocarea certificatului.

[…]”

9 Articolul 8 din același regulament, intitulat „Desemnarea prestatorilor de servicii de trafic aerian”, prevede:

„(1) Statele membre asigură furnizarea de servicii de trafic aerian în exclusivitate în cadrul blocurilor specifice de spațiu aerian cu privire la spațiul aerian de care sunt responsabile. În acest scop, statele membre desemnează un furnizor de servicii de trafic aerian care deține un certificat valabil [în Uniune].

(2) În ceea ce privește furnizarea de servicii transfrontaliere, statele membre se asigură că respectarea prezentului articol și a articolului 10 alineatul (3) nu este împiedicată de faptul că sistemul lor legislativ național impune furnizorilor de servicii de trafic aerian care furnizează servicii în spațiul aerian de care sunt responsabile statele membre respective:

(a) să fie deținuți în mod direct sau majoritar de către statele membre respective sau de către resortisanți ai acestora;

(b) să își aibă sediul principal de desfășurare a activității sau sediul social pe teritoriul statelor membre respective sau

(c) să utilizeze numai facilitățile din statele membre în cauză.

(3) Statele membre definesc drepturile și obligațiile care trebuie îndeplinite de furnizorii de servicii de trafic aerian desemnați. Obligațiile pot include condiții pentru furnizarea la timp a informațiilor pertinente care permit identificarea tuturor mișcărilor aeronavelor în spațiul aerian de care sunt responsabile.

(4) Statele membre dispun de competențe discreționare în alegerea unui furnizor de servicii de trafic aerian, cu condiția ca acesta din urmă să îndeplinească cerințele și condițiile stabilite la articolele 6 și 7.

(5) Cu privire la blocurile funcționale de spațiu aerian, stabilite în conformitate cu articolul 9a, care se extind asupra spațiului aerian de care sunt responsabile mai multe state membre, statele membre în cauză desemnează împreună, în conformitate cu alineatul (1) din prezentul articol, unul sau mai mulți furnizori de servicii de trafic aerian, cel puțin cu o lună înainte de stabilirea blocului de spațiu aerian.

(6) Statele membre informează imediat Comisia și celelalte state membre cu privire la orice decizie luată în cadrul prezentului articol privind desemnarea furnizorilor de servicii de trafic aerian în interiorul blocurilor de spațiu aerian specifice care au legătură cu spațiul aerian aflat sub responsabilitatea lor.”

10 Articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 550/2004 are următorul conținut:

„Schema de tarifare se bazează pe contabilizarea costurilor serviciilor de navigație aeriană suportate de furnizorii de servicii pentru utilizatorii spațiului aerian. Schema distribuie aceste costuri între categoriile de utilizatori.”

Regulamentul (CE) nr. 1008/2008

11 Articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 1008/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 septembrie 2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate (JO 2008, L 293, p. 3) este intitulat „Definiții”. Acesta prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[…]

(14) «drept de trafic» înseamnă dreptul de a opera un serviciu aerian între două aeroporturi [ale Uniunii];

[…]”

12 Articolul 15 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Transportatorii aerieni [ai Uniunii] au dreptul de a opera servicii aeriene [în cadrul Uniunii].”

13 Articolul 19 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede:

„Exercitarea drepturilor de trafic face obiectul normelor de operare [ale Uniunii], naționale, regionale sau locale publicate referitoare la siguranță, securitate, protecția mediului și alocarea sloturilor.”

Dreptul belgian

14 Articolul 1 alineatele 1 și 4 din loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques [Legea din 21 martie 1991 privind reforma anumitor întreprinderi publice economice (*Moniteur belge* din 27 martie 1991, p. 6155)], în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Legea privind întreprinderile publice”), prevede:

„1. Fiecare organism de interes public ce trebuie să aibă autonomie de gestiune într-un anumit sector industrial sau comercial poate, după adaptarea prin lege a statutului său organic la dispozițiile prezentului titlu, să obțină o astfel de autonomie prin încheierea cu statul a unui contract de gestiune în condițiile prezentei legi.

[…]

4. Organismele clasificate drept întreprinderi publice autonome sunt:

[…]

4° Skeyes”

15 Articolul 170 din Legea privind întreprinderile publice prevede:

„Skeyes are ca obiect:

1° să asigure siguranța navigației aeriene în spațiile aeriene pentru care este responsabil statul belgian în temeiul Convenției privind aviația civilă internațională din 7 decembrie 1944, în special anexa 2 la aceasta, aprobată prin Legea din 30 aprilie 1947, sau în temeiul oricărui alt acord internațional;

2° să asigure, la aeroportul Bruxelles-National, controlul mișcărilor aeronavelor în timpul abordării, aterizării, decolării și pe pistele și căile de rulare, precum și dirijarea aeronavelor pe platforme și să continue să asigure securitatea traficului aerian pe aeroporturile și aerodromurile publice regionale, în conformitate cu acordul de cooperare încheiat la 30 noiembrie 1989 cu regiunile;

3° să furnizeze serviciilor de poliție și de inspecție aeronautică și aeroportuară informații privind aeronavele, pilotarea, mișcările și efectele observabile ale acestora;

4° să furnizeze informații meteorologice pentru navigația aeriană, precum și servicii de telecomunicații sau alte servicii legate de activitățile menționate la punctul 1° sau 2°.”

16 Articolul 171 din Legea privind întreprinderile publice prevede:

„Activitățile menționate la articolul 170 punctele 1°-3° constituie misiuni de serviciu public.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

17 Skeyes a fost desemnată de Regatul Belgiei, în conformitate cu articolul 8 din Regulamentul nr. 550/2004, drept furnizorul de servicii de trafic aerian pentru spațiul aerian care intră în responsabilitatea acestui stat membru (denumit în continuare „spațiul aerian belgian”). Misiunea sa constă, printre altele, în garantarea securității navigației aeriene în spațiul aerian belgian. În acest context, Skeyes este autorizată să adopte măsuri numite „*zero rate*”, care presupun că nicio decolare sau aterizare și niciun tranzit nu sunt permise în spațiul aerian belgian sau în anumite sectoare ale acestui spațiu.

18 În urma unor acțiuni colective inițiate de controlori de trafic aerian, Skeyes a fost nevoită să închidă spațiul aerian belgian în mai multe rânduri, în perioada cuprinsă între lunile februarie și mai 2019, din cauza insuficienței personalului disponibil.

19 La 16 mai 2019, întrucât Skeyes a decis să închidă spațiul aerian belgian din cauza unei greve a controlorilor de trafic aerian, Ryanair, care operează pe aeroporturi situate în Belgia, a sesizat Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunalul pentru Întreprinderi din Hainaut, Secția Charleroi), care este instanța de trimitere, cu o cerere formulată în regim de extremă urgență, pentru a obliga Skeyes să asigure o funcționare normală a traficului aerian.

20 Această instanță a admis cererea formulată de Ryanair printr-o ordonanță din aceeași zi, însoțită de penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 250 000 de euro pentru fiecare oră în care spațiul aerian belgian rămânea închis ca urmare a grevei controlorilor de trafic aerian. Efectele acestei ordonanțe erau limitate la perioada cuprinsă între 16 și 24 mai 2019.

21 Ryanair a primit ordonanța menționată la 16 mai 2019, după ce spațiul aerian belgian a fost redeschis. În lipsa unei noi închideri până la data de 24 mai 2019, această ordonanță a încetat să producă efecte juridice fără ca penalitățile cu titlu cominatoriu să fi fost puse în aplicare.

22 La 21 iunie 2019, Skeyes a formulat o cerere de terță opoziție împotriva ordonanței din 16 mai 2019 la instanța de trimitere. Aceasta susținea, cu titlu principal, că instanța de trimitere nu era competentă să soluționeze cererea referitoare la funcția sa de controlor al spațiului aerian belgian. Astfel, Ryanair nu ar fi titulara niciunui drept subiectiv care să îi permită să formuleze o asemenea cerere, în măsura în care reglementarea spațiului aerian belgian ar ține de competența exclusivă a Skeyes. Cu titlu subsidiar, aceasta considera că, în calitatea sa de societate de drept public, nu poate fi supusă competenței instanței de trimitere, aceasta din urmă fiind o instanță civilă.

23 Instanța de trimitere consideră că cererea formulată de Ryanair era întemeiată pe existența unor drepturi subiective precum dreptul său de a nu fi împiedicată în mod disproporționat în exercitarea activității sale economice de companie aeriană, dreptul său de a introduce o acțiune în despăgubire împotriva Skeyes, precum și dreptul său de a solicita ca acesteia din urmă să i se interzică, sub sancțiunea unor penalități cu titlu cominatoriu, să închidă din nou spațiul aerian.

24 Această instanță ridică problema dacă, în pofida puterii discreționare de care dispune Skeyes pentru a decide cu privire la oportunitatea închiderii spațiului aerian belgian, companii aeriene precum Ryanair trebuie să dispună, în temeiul Regulamentului nr. 550/2004, de o cale de atac efectivă care să le permită garantarea protecției drepturilor lor în cazul neîndeplinirii obligațiilor de către Skeyes.

25 În aceste condiții, Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Tribunalul pentru Întreprinderi din Hainaut, divizia Charleroi) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Regulamentul nr. 550/2004, în special articolul 8 din acesta, trebuie interpretat în sensul că autorizează statele membre să sustragă controlului instanțelor din acest stat membru pretinsele încălcări ale obligației de prestare a serviciilor săvârșite de prestatorul de servicii de trafic aerian sau dispozițiile [Regulamentului nr. 550/2004] trebuie interpretate în sensul că obligă statele membre să organizeze o cale de atac efectivă împotriva pretinselor încălcări, ținând seama de natura serviciilor care trebuie prestate?

2) Regulamentul nr. 550/2004, în măsura în care precizează că «[p]restarea de servicii aeriene, așa cum este preconizată în prezentul regulament, este legată de exercitarea atribuțiilor unei autorități publice care nu prezintă un caracter economic ce justifică aplicarea normelor din tratat privind concurența», trebuie interpretat în sensul că exclude nu numai normele de concurență propriu-zise, ci și orice alte norme aplicabile întreprinderilor publice active pe o piață de bunuri și servicii, care au un efect indirect asupra concurenței, precum cele care interzic obstacolele în calea libertății de a desfășura o activitate comercială și de a presta servicii?”

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

26 Guvernul belgian apreciază că cele două întrebări preliminare sunt inadmisibile.

27 În ceea ce privește prima întrebare, instanța de trimitere s-ar fi mărginit să reproducă poziția Skeyes. Aceasta ar fi omis să precizeze cadrul juridic național relevant și să explice utilitatea acestei întrebări pentru soluționarea litigiului. În ceea ce privește cea de a doua întrebare, aceasta ar fi redactată în termeni prea generali pentru a permite părților și persoanelor interesate să formuleze observații scrise și nu ar respecta, printre altele, cerințele articolului 94 din Regulamentul de procedură al Curții.

28 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea nu poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională, în sensul articolului 267 TFUE, decât atunci când, în special, cerințele privind conținutul cererii de decizie preliminară care figurează la articolul 94 din Regulamentul de procedură nu sunt respectate sau atunci când este evident că interpretarea sau aprecierea validității unei norme de drept al Uniunii, solicitată de instanța națională, nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori atunci când problema este de natură ipotetică (Hotărârea din 25 martie 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, punctul 48 și jurisprudența citată).

29 În speță, reiese fără echivoc din explicațiile furnizate de instanța de trimitere în cererea sa de decizie preliminară și în special din considerațiile consacrate expunerii jurisprudenței naționale referitoare la competența instanțelor civile că aceasta apreciază că răspunsul la întrebările adresate este necesar pentru a-i permite să se pronunțe asupra litigiului cu care este sesizată. În special, aceste întrebări trebuie să îi permită, pe de o parte, să se pronunțe cu privire la propria competență în raport cu atribuțiile Skeyes în temeiul Regulamentului nr. 550/2004 și, pe de altă parte, să stabilească dacă o companie aeriană se poate prevala de libertatea de a desfășura o activitate comercială sau de libera prestare a serviciilor împotriva unei decizii adoptate de Skeyes în cadrul prerogativelor sale de serviciu public.

30 Rezultă din cele ce precedă că întrebările preliminare sunt admisibile.

Cu privire la întrebările preliminare

Observații introductive

31 Trebuie arătat că Regulamentul nr. 550/2004, vizat de întrebările preliminare, se înscrie, în conformitate cu considerentele (3) și (4) ale acestuia, precum și cu articolul 1 alineatul (1) din acest regulament, în contextul dispozițiilor Regulamentului nr. 549/2004 care stabilește cadrul pentru crearea cerului european unic.

32 În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 549/2004, cerul unic european vizează consolidarea normelor actuale de siguranță a traficului aerian, contribuția la dezvoltarea durabilă a sistemului de transport aerian și îmbunătățirea performanțelor generale ale managementului traficului aerian și ale serviciilor de navigație aeriană pentru traficul aerian general din Europa, prin conformarea cu cerințele tuturor utilizatorilor spațiului aerian. Acești utilizatori sunt definiți la articolul 2 punctul 8 din acest regulament ca fiind operatorii de aeronave exploatate în traficul aerian general.

33 Rezultă, așadar, din dispozițiile menționate la punctul precedent că companiile aeriene, în calitate de operatori de aeronave, sunt utilizatori ai spațiului aerian.

34 Trebuie să se răspundă la întrebările adresate de instanța de trimitere în lumina acestor considerații.

Cu privire la prima întrebare

35 Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 8 din Regulamentul nr. 550/2004 trebuie interpretat în sensul că conferă utilizatorilor spațiului aerian precum companiile aeriene un drept la o cale de atac efectivă în fața instanțelor naționale împotriva furnizorului de servicii de trafic aerian pentru a supune controlului jurisdicțional pretinsele încălcări ale obligației de prestare a serviciilor care îi revine acestuia din urmă în exercitarea prerogativelor sale de serviciu public.

36 Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se arate că, potrivit articolului 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 550/2004, statele membre asigură furnizarea de servicii de trafic aerian în exclusivitate în cadrul blocurilor specifice de spațiu aerian cu privire la spațiul aerian de care sunt responsabile și că, în acest scop, ele desemnează un furnizor de servicii de trafic aerian care deține un certificat valabil în Uniune. Articolul 8 alineatul (3) din acest regulament precizează în mod expres că statele membre sunt cele care definesc drepturile, dar și obligațiile furnizorului de servicii desemnat.

37 Pe de altă parte, acest regulament nu conține nicio dispoziție specială având ca obiect acordarea unui drept la o cale de atac jurisdicțională utilizatorilor spațiului aerian împotriva deciziilor furnizorului menționat.

38 În aceste condiții, pentru a stabili dacă, în pofida tăcerii articolului 8 din Regulamentul nr. 550/2004 în această privință, acești utilizatori dispun totuși de un asemenea drept la o cale de atac, trebuie să se țină seama nu numai de termenii acestei dispoziții, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte.

39 Astfel, atât din contextul articolului 8 din Regulamentul nr. 550/2004, cât și din obiectivul acestuia reiese că utilizatorii spațiului aerian precum companiile aeriene sunt titulari ai anumitor drepturi care pot fi afectate de închiderea acestui spațiu.

40 În primul rând, în ceea ce privește contextul în care se înscrie articolul 8 din Regulamentul nr. 550/2004, trebuie, în primul rând, să se observe că articolul 7 alineatul (3) din acest regulament prevede că certificatele necesare pentru furnizarea serviciilor de navigație aeriană pot fi eliberate de autoritățile naționale de supraveghere prestatorilor de servicii de navigație aeriană pentru fiecare dintre serviciile definite la articolul 2 din Regulamentul nr. 549/2004 sau pentru un ansamblu de servicii.

41 În conformitate cu punctul 4 al acestei din urmă dispoziții, aceste servicii includ, pe lângă serviciile de trafic aerian, serviciile de comunicare, navigație și supraveghere, serviciile meteorologice pentru navigația aeriană și serviciile de informații aeronautice. Pe de altă parte, din considerentul (3) al Regulamentului nr. 549/2004 rezultă că aceste servicii fac parte din obligațiile de interes general care cuprind obligații privind serviciile publice.

42 În al doilea rând, articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul nr. 550/2004 impune accesul fără discriminare la aceste servicii pentru utilizatorii spațiului aerian. De asemenea, acești utilizatori sunt cei care trebuie, conform articolului 15 din regulamentul menționat, interpretat în lumina considerentului (22) al acestuia, să suporte costurile serviciilor de navigație aeriană prestate în beneficiul lor sau direct legate de exploatarea aeronavelor.

43 Astfel, din contextul în care se înscrie articolul 8 din Regulamentul nr. 550/2004 reiese că obligațiile furnizorului de servicii de trafic aerian desemnat în temeiul acestei dispoziții sunt tot atâtea servicii care pot fi necesare pentru activitatea economică a utilizatorilor spațiului aerian.

44 În al doilea rând, în ceea ce privește obiectivele Regulamentului nr. 550/2004, din considerentul (10) al acestuia, precum și din articolul 1 alineatul (1) și din articolul 7 alineatele (1) și (7) din acest regulament rezultă că acesta urmărește să asigure continuitatea prestării tuturor serviciilor de navigație aeriană în cadrul cerului unic european.

45 Rezultă că, având în vedere contextul în care se înscrie articolul 8 din Regulamentul nr. 550/2004 și obiectivul urmărit de acest regulament, obligațiile prevăzute la articolul 8 din regulamentul menționat coroborat cu articolul 2 punctul 4 din Regulamentul nr. 549/2004 constituie servicii furnizate în interesul utilizatorilor spațiului aerian și sunt, prin urmare, susceptibile să le confere drepturi pe care închiderea spațiului aerian le-ar putea afecta.

46 Cu toate acestea, dacă utilizatorii spațiului aerian precum companiile aeriene dispun de drepturi conferite de dreptul derivat al Uniunii aplicabil, aceștia din urmă sunt supuși de asemenea normelor dreptului Uniunii referitoare la securitate, după cum atestă, pe de o parte, considerentul (3) al Regulamentului nr. 549/2004 și, pe de altă parte, articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1008/2008. Astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 43 din concluziile sale, obiectivul de securitate aeriană se află în centrul Regulamentelor nr. 549/2004 și nr. 550/2004. Acesta face parte din contextul în care o decizie de închidere a spațiului aerian este adoptată de un furnizor de servicii de trafic aerian.

47 Pe de altă parte, astfel cum a arătat și avocatul general la punctul 38 din concluziile sale, acești utilizatori beneficiază de asemenea de drepturile și libertățile conferite de dreptul primar al Uniunii, printre care libertatea de a desfășura o activitate comercială recunoscută la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

48 Astfel, în temeiul articolului 16 din cartă, libertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale. Protecția conferită de articolul menționat include libertatea de a desfășura o activitate economică sau comercială, libertatea contractuală și libera concurență [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punctele 41și 42, precum și Hotărârea din 15 aprilie 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) și alții, C-798/18 și C-799/18, EU:C:2021:280, punctele 55 și 56].

49 De aici rezultă că un utilizator al spațiului aerian precum Ryanair este titularul anumitor drepturi în temeiul articolului 8 din Regulamentul nr. 550/2004 coroborat cu articolul 2 punctul 4 din Regulamentul nr. 549/2004 și trebuie considerat ca fiind potențial lezat în aceste drepturi printr-o decizie de închidere a spațiului aerian luată de un furnizor de servicii de trafic aerian.

50 Or, în ceea ce privește drepturile și libertățile garantate de dreptul Uniunii, articolul 47 din cartă prevede, la primul paragraf, că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă, în conformitate cu condițiile stabilite la acest articol.

51 Acestui drept îi corespunde obligația instituită în sarcina statelor membre la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE de a stabili căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii [Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punctul 44, și Hotărârea din 6 octombrie 2020, État luxembourgeois (Dreptul la o cale de atac împotriva unei cereri de informații în materie fiscală), C-245/19 și C-246/19, EU:C:2020:795, punctul 47].

52 În aceste condiții, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine, în temeiul principiului autonomiei procedurale, ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile acestor căi de atac, cu condiția însă ca aceste modalități să nu fie, în situațiile care intră sub incidența dreptului Uniunii, mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și ca ele să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (principiul efectivității) (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 58).

53 De asemenea, întrucât procedura principală se înscrie în cadrul unei cereri formulate în regim de extremă urgență, trebuie amintit de asemenea că instanța națională sesizată cu o cauză căreia i se aplică dreptul Uniunii trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului Uniunii (Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 67, precum și Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 297).

54 Întrucât, în prezenta cauză, este în discuție numai principiul efectivității, trebuie arătat că dreptul Uniunii nu are efectul de a constrânge statele membre să instituie alte căi de drept decât cele stabilite de dreptul intern, cu excepția însă a cazului în care din economia ordinii juridice naționale în cauză rezultă că nu există nicio cale de atac jurisdicțională care să permită, fie și numai pe cale incidentală, garantarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii sau a cazului în care singura cale de acces la o instanță presupune constrângerea justițiabililor să încalce dreptul (Hotărârea din 21 decembrie 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 62).

55 În ceea ce privește litigiul principal, din decizia de trimitere reiese că există o dualitate în ceea ce privește competența instanțelor civile și cea a Conseil d'État (Consiliul de Stat). În această privință, statul membru în cauză are posibilitatea să aleagă, în temeiul dreptului Uniunii, să confere unei instanțe administrative competența de a se pronunța asupra unui litigiu sau să atribuie această competență instanțelor civile sau chiar ambelor, potrivit normelor de repartizare a competențelor pe care le stabilește, în măsura în care aceste norme nu fac imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii.

56 În schimb, dacă puterea discreționară de care dispune, dacă este cazul, o autoritate administrativă sau o întreprindere publică autonomă precum Skeyes în exercitarea prerogativelor sale de putere publică poate fi luată în considerare pentru a determina întinderea controlului jurisdicțional (a se

vedea în acest sens Hotărârea din 2 septembrie 2021, Association of Independent Meat Suppliers și Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, punctele 78 și 79), aceasta nu poate determina necompetența instanței susceptibile să asigure exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii și eficiența acțiunii.

57 Având în vedere cele ce precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 8 din Regulamentul nr. 550/2004 coroborat cu articolul 2 punctul 4 din Regulamentul nr. 549/2004 și în lumina articolului 47 din cartă trebuie interpretat în sensul că le conferă utilizatorilor spațiului aerian precum companiile aeriene un drept la o cale de atac efectivă în fața instanțelor naționale împotriva furnizorului de servicii de trafic aerian pentru a supune controlului jurisdicțional pretinsele încălcări ale obligației de prestare a serviciilor care îi revine acestuia din urmă.

Cu privire la cea de a doua întrebare

58 Prin intermediul celei de a doua întrebări formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Regulamentul nr. 550/2004, interpretat în lumina considerentului (5) al acestuia, precum și a articolului 58 alineatul (1) TFUE și a articolului 16 din cartă, trebuie interpretat în sensul că exclude aplicarea normelor de concurență prevăzute de Tratatul FUE în privința prestărilor de servicii de navigație aeriană legate de exercitarea prerogativelor de putere publică, astfel cum sunt prevăzute de acest regulament, dar și aplicarea normelor privind drepturile și libertățile utilizatorilor spațiului aerian precum libertatea de a presta servicii și libertatea de a desfășura o activitate comercială.

59 Potrivit considerentului (5) al Regulamentului nr. 550/2004, prestarea de servicii aeriene, așa cum este preconizată în acest regulament, este legată de exercitarea atribuțiilor unei autorități publice care nu prezintă un caracter economic ce justifică aplicarea normelor din tratat privind concurența.

60 În această privință, trebuie amintit mai întâi că preambulul unui act al Uniunii poate preciza conținutul dispozițiilor actului menționat, dar că el nu are valoare juridică obligatorie. Prin urmare, acesta nu poate fi invocat nici pentru a deroga de la înseși dispozițiile actului în cauză, nici pentru a interpreta aceste dispoziții într-un sens vădit contrar modului de redactare a acestora (Hotărârea din 19 decembrie 2019, Puppinck și alții/Comisia, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punctele 75 și 76).

61 Or, substanța considerentului (5) al Regulamentului nr. 550/2004 nu este concretizată prin nicio dispoziție din acest regulament.

62 Apoi, deși acest considerent reflectă în esență o jurisprudență a Curții potrivit căreia furnizarea de servicii de navigație aeriană, din moment ce are legătură cu exercitarea de prerogative de putere publică, nu prezintă un caracter economic care să justifice aplicarea normelor de concurență din Tratatul FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, punctul 30, precum și Hotărârea din 26 martie 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comisia, C-113/07 P, EU:C:2009:191, punctul 71), considerentul (13) al acestui regulament indică, în schimb, că prestarea de servicii de comunicare, navigație și supraveghere, precum și de servicii de informații aeronautice ar trebui organizată în condiții de piață.

63 În sfârșit, deși furnizarea de servicii de navigație aeriană are legătură cu exercitarea de prerogative de putere publică, ceea ce permite statelor membre să desemneze, în temeiul articolului 8 din Regulamentul nr. 550/2004, un furnizor de servicii de trafic aerian în afara normelor de

concurență, aceasta nu înseamnă că utilizatorii spațiului aerian sunt privați totodată de beneficiul drepturilor și libertăților recunoscute de dreptul Uniunii precum libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor prevăzută la articolul 58 alineatul (1) TFUE.

64 De asemenea, astfel cum s-a arătat la punctele 47 și 48 din prezenta hotărâre, companiile aeriene beneficiază de asemenea de libertatea de a desfășura o activitate comercială consacrată la articolul 16 din cartă și recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale.

65 Cu toate acestea, trebuie amintit că libertatea de a desfășura o activitate comercială nu constituie o prerogativă absolută. Ea poate face obiectul unei serii ample de intervenții ale autorității publice, susceptibile să stabilească, în interesul general, limitări privind exercitarea activității economice [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punctele 45 și 46, Hotărârea din 16 iulie 2020, Adusbef și alții, C-686/18, EU:C:2020:567, punctul 83, precum și Hotărârea din 24 septembrie 2020, YS (Pensii ocupaționale ale personalului de conducere), C-223/19, EU:C:2020:753, punctul 88].

66 Pe de altă parte, articolul 52 alineatul (1) din cartă permite să se impună restrângeri ale exercițiului drepturilor și libertăților consacrate de aceasta, precum libertatea de a desfășura o activitate comercială, în măsura în care aceste restrângeri sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și libertăți și, potrivit principiului proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți [Hotărârea din 16 iulie 2020, Adusbef și alții, C-686/18, EU:C:2020:567, punctul 86, precum și Hotărârea din 24 septembrie 2020, YS (Pensii ocupaționale ale personalului de conducere), C-223/19, EU:C:2020:753, punctul 88].

67 Revine instanței de trimitere, dacă este cazul, sarcina de a verifica respectarea acestor condiții. Se poate aminti totuși, în această privință, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 46 din prezenta hotărâre, că exercitarea dreptului utilizatorilor spațiului aerian precum companiile aeriene de a opera servicii aeriene în Uniune este subordonată imperativelor de securitate. În plus, Curtea a avut deja ocazia să confirme că obiectivul privind stabilirea și menținerea unui nivel unitar și ridicat de siguranță a aviației civile în Europa constituia un obiectiv de interes general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iulie 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, punctul 43).

68 Având în vedere ceea ce precedă, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că Regulamentul nr. 550/2004, interpretat în lumina considerentului (5) al acestuia, precum și a articolului 58 alineatul (1) TFUE și a articolului 16 din cartă, trebuie interpretat în sensul că exclude aplicarea normelor de concurență prevăzute de Tratatul FUE în privința prestărilor de servicii de navigație aeriană legate de exercitarea prerogativelor de putere publică precum cele prevăzute de acest regulament, dar nu exclude aplicarea normelor din Tratatul FUE și din cartă referitoare la drepturile și libertățile utilizatorilor spațiului aerian precum cele legate de libera prestare a serviciilor în domeniul transportului și de libertatea de a desfășura o activitate comercială.

Cu privire la cheltuielile de judecată

69 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

1) **Articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 550/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 privind prestarea de servicii de navigație aeriană în cerul unic European, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1070/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009, coroborat cu articolul 2 punctul 4 din Regulamentul (CE) nr. 549/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 de stabilire a cadrului pentru punerea în aplicare a cerului unic European (regulament-cadru), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1070/2009, și în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că le conferă utilizatorilor spațiului aerian precum companiile aeriene un drept la o cale de atac efectivă în fața instanțelor naționale împotriva furnizorului de servicii de trafic aerian pentru a supune controlului jurisdicțional pretinsele încălcări ale obligației de prestare a serviciilor care îi revine acestuia din urmă.**

2) **Regulamentul nr. 550/2004, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1070/2009, interpretat în lumina considerentului (5) al acestuia, precum și a articolului 58 alineatul (1) TFUE și a articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale, trebuie interpretat în sensul că exclude aplicarea normelor de concurență prevăzute de Tratatul FUE în privința prestărilor de servicii de navigație aeriană legate de exercitarea prerogativelor de putere publică precum cele prevăzute de acest regulament, dar nu exclude aplicarea normelor din Tratatul FUE și din această cartă referitoare la drepturile și libertățile utilizatorilor spațiului aerian precum cele legate de libera prestare a serviciilor în domeniul transportului și de libertatea de a desfășura o activitate comercială.**

Semnături