Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 2 juni 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Lufttransport – Förordning (EG) nr 549/2004 – Förordning (EG) nr 550/2004 – Leverantör av flygtrafikledningstjänster – Beslut att stänga luftrummet – Utövande av offentliga maktbefogenheter – Användare av luftrummet – Flygbolag – Rätt till rättsmedel mot ett beslut att stänga luftrummet – Artikel 58 FEUF – Fri rörlighet för tjänster på transportområdet – Artiklarna 16 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Näringsfrihet – Rätt till ett effektivt rättsmedel”

I mål C-353/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Företagsdomstolen i Hainaut, kansliort Charleroi) (Belgien) genom beslut av den 23 juli 2020, som inkom till domstolen den 31 juli 2020, i målet

Skeyes

mot

Ryanair DAC,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe (referent) samt domarna N. Jääskinen, M. Safjan, N. Piçarra och M. Gavalec,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 oktober 2021,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Skeyes, genom N. Becker, R. Thüngen och K. De Vulder, avocats,

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

* Rättegångsspråk: franska.

– Belgiens regering, genom L. Van den Broeck, C. Pochet, S. Baeyens och P. Cottin, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av L. Delmotte och B. Van Hyfte, advocaten

– Spaniens regering, genom J. Rodríguez de la Rúa Puig, i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna, T. Lisiewski och S. Żyrek, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom P. Berghe, T. Franchoo, W. Mölls och B. Sasinowska, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 13 januari 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 av den 10 mars 2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster i Europeiska unionen (EUT L 96, 2004, s. 10), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1070/2009 av den 21 oktober 2009 (EUT L 300, 2009, s. 34) (nedan kallad förordning nr 550/2004).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan det fristående offentliga företaget Skeyes och flygbolaget Ryanair DAC, rörande ett beslut genom vilket Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi, (Företagsdomstolen i Hainaut, kansliort Charleroi) (Belgien), efter mycket skyndsam handläggning, förpliktade Skeyes, vars personal hade vidtagit kollektiva åtgärder, att tillhandahålla den tjänst som företaget har monopol på för att flygtrafiken skulle kunna bedrivas som normalt.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 549/2004,

3 Skäl 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (”ramförordning”) (EUT L 96, 2004, s. 1), i dess lydelse enligt förordning nr 1070/2009 (nedan kallad förordning nr 549/2004), har följande lydelse:

”För ett väl fungerande system för luftfart krävs flygtrafiktjänster med en enhetlig, hög säkerhetsnivå som möjliggör en optimal användning av det europeiska luftrummet och en enhetlig, hög flygsäkerhetsnivå, i linje med de allmännyttiga uppgifter, inbegripet skyldigheter mot allmänheten, som åligger flygtrafiktjänsterna. Mycket höga krav bör därför ställas på ansvarsmedvetande och kompetens i samband med utövandet av dessa uppgifter.”

4 I artikel 1.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”Syftet med initiativet till det gemensamma europeiska luftrummet är att förbättra de nuvarande säkerhetsstandarderna för luftfart, att bidra till en hållbar utveckling av lufttransportsystemet och att förbättra den övergripande kvaliteten på systemet för flygledningstjänsten (ATM) och flygtrafiktjänster (ANS) för allmän flygtrafik i Europa, i syfte att tillgodose kraven från alla användare av luftrummet. Det gemensamma europeiska luftrummet ska omfatta ett sammanhängande alleuropeiskt nät av flygvägar, flygvägsförvaltning och system för flygledningstjänst, vilket uteslutande bygger på säkerhet samt effektivitetsrelaterade och tekniska hänsynstaganden till nytta för luftrummets användare. För att uppnå detta syfte fastställs genom denna förordning en harmoniserad rättslig ram för inrättandet av det gemensamma europeiska luftrummet.”

5 Enligt artikel 2 i nämnda förordning, med rubriken ”Definitioner”, har följande definitioner dessa betydelser:

4. *flygtrafiktjänster*: flygtrafiklednings-, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänst och flygbriefingtjänster.

…

8. *luftrummets användare*: operatörer av luftfartyg som opererar som allmän flygtrafik.

…”

Förordning nr 550/2004

6 Skälen 3–5, 10, 13 och 22 i förordning nr 550/2004 har följande lydelse:

”(3) I … förordning … nr 549/2004 … fastställs ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet.

(4) För att inrätta det gemensamma europeiska luftrummet bör bestämmelser som garanterar ett säkert och effektivt tillhandahållande av flygtrafiktjänster antas vilka skall överensstämma med den organisation och användning av luftrummet som föreskrivs i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 551/2004 av den 10 mars 2004 om organisation och användning av det gemensamma europeiska luftrummet (förordning om luftrummet) (EUT L 96, 2004, s. 20)]. Införandet av en harmoniserad organisation för tillhandahållande av sådana tjänster är viktigt för att kraven från luftrummets användare skall kunna tillgodoses i tillräcklig utsträckning och för en säker och effektiv reglering av flygtrafiken.

(5) Tillhandahållandet av flygtrafiktjänster i enlighet med denna förordning är kopplat till utövandet hos en offentlig myndighet av befogenheter som inte är av en sådan ekonomisk art att de motiverar att fördragets konkurrensregler tillämpas.

…

(10) Samtidigt som kontinuiteten för tillhandahållande av tjänster garanteras bör det inrättas ett gemensamt system för certifiering av leverantörer av flygtrafiktjänster som ett sätt att fastställa rättigheter och skyldigheter för leverantörer av flygtrafiktjänster och regelbundet övervaka att dessa krav uppfylls.

…

(13) Tillhandahållande av tjänster för kommunikation, navigation, flygtrafik och övervakning samt flygbriefingtjänst för luftfarten bör organiseras på marknadsvillkor med beaktande av de särdrag som betecknar sådana tjänster och med upprätthållande av en hög flygsäkerhetsnivå.

…

(22) Leverantörerna av flygtrafiktjänster erbjuder ett visst antal hjälpmedel och tjänster som är direkt knutna till framförandet av ett luftfartyg, och kostnaderna för detta bör kunna återkrävas i enlighet med principen om att användaren betalar, vilket innebär att luftrummets användare bör betala för de kostnader, eller så nära som möjligt av de kostnader, som deras användning orsakar.”

7 Artikel 1 i förordningen har rubriken ”Syfte och räckvidd”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Inom [räckvidden för förordning nr 549/2004] omfattar denna förordning tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet. Syftet med den här förordningen är att fastställa gemensamma krav för säkert och effektivt tillhandahållande av flygtrafiktjänster i gemenskapen.”

8 I artikel 7 i nämnda förordning, med rubriken ”Certifiering av leverantörer av flygtrafiktjänster”, föreskrivs följande:

”1. Tillhandahållande av alla flygtrafiktjänster inom gemenskapen skall omfattas av medlemsstaternas certifiering.

…

3. Nationella tillsynsmyndigheter skall utfärda certifikat till leverantörer av flygtrafiktjänster om de uppfyller de gemensamma krav som avses i artikel 6. Certifikat får utfärdas för varje enskild flygtrafiktjänst som definieras i artikel 2 i ramförordningen eller för ett paket av sådana tjänster, bland annat de fall då en leverantör av flygtrafiktjänster, oavsett rättslig status, driver och underhåller sina egna kommunikations-, navigations- och övervakningssystem. Certifikaten skall regelbundet kontrolleras.

4. I certifikaten skall anges rättigheterna och skyldigheterna för leverantörer av flygtrafiktjänster, inklusive luftrumsanvändarnas tillgång till tjänsterna på en icke-diskriminerande grundval, med särskilt beaktande av säkerheten. Certifieringen får endast omfattas av de villkor som anges i bilaga II. Dessa villkor skall vara objektivt berättigade, icke-diskriminerande, proportionerliga och öppna för insyn.

…

7. De nationella tillsynsmyndigheterna ska övervaka att de gemensamma kraven och de villkor som är knutna till certifikaten uppfylls. Uppgifter om sådan övervakning ska ingå i de årliga rapporter som medlemsstaterna ska lägga fram i enlighet med artikel 12.1 i [förordning nr 549/2004]. Om en nationell tillsynsmyndighet finner att innehavaren av ett certifikat inte längre uppfyller dessa krav eller villkor ska den vidta lämpliga åtgärder samtidigt som den ser till att tjänsterna upprätthålls under förutsättning att säkerheten inte äventyras. Dessa åtgärder får omfatta återkallande av certifikatet.

…”

9 I artikel 8 i samma förordning, med rubriken ”Utnämning av leverantörer av flygtrafikledningstjänster”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att flygtrafikledningstjänster tillhandahålls med ensamrätt inom särskilda luftrumsblock avseende det luftrum som de ansvarar för. I detta syfte ska medlemsstaterna utnämna en leverantör av flygtrafikledningstjänster som innehar ett giltigt certifikat i gemenskapen.

2. Vid tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster ska medlemsstaterna se till att tillämpningen av denna artikel och artikel 10.3 inte förhindras av deras nationella rättssystem i form av krav på att leverantörer av flygtrafikledningstjänster som tillhandahåller tjänster i ett luftrum som faller under den medlemsstatens ansvar

a) ägs av medlemsstaten eller dess medborgare, antingen direkt eller genom majoritetsägande,

b) bedriver sin huvudsakliga verksamhet eller har sitt säte i den medlemsstaten, eller

c) endast använder inrättningar i den medlemsstaten.

3. Medlemsstaterna ska fastställa de rättigheter och skyldigheter som ska uppfyllas av de leverantörer av flygtrafikledningstjänster som utnämns. Sådana skyldigheter får innehålla villkor för att i rätt tid tillhandahålla relevant information som är lämplig för att fastställa identiteten på alla luftfartygsrörelser i det luftrum som de är ansvariga för.

4. Medlemsstaterna ska ha handlingsfriheten att välja en leverantör av flygtrafikledningstjänster på villkor att den senare uppfyller de krav och villkor som avses i artiklarna 6 och 7.

5. När det gäller funktionella luftrumsblock som inrättas i enlighet med artikel 9a och som sträcker sig över luftrum som faller under flera medlemsstaters ansvarsområde ska de berörda medlemsstaterna gemensamt utse, i enlighet med punkt 1 i denna artikel, en eller flera leverantörer av flygtrafikledningstjänster, minst en månad före införandet av det funktionella luftrumsblocket.

6. Medlemsstaterna ska omedelbart underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna om beslut som fattas i enlighet med denna artikel om utseende av leverantörer av flygtrafikledningstjänster inom särskilda luftrumsblock i det luftrum som ligger inom deras ansvarsområde.”

10 I artikel 15.1 i förordning nr 550/2004 föreskrivs följande:

”Avgiftssystemet ska grundas på de beräknade kostnader för flygtrafiktjänster som tjänsteleverantörerna ådragit sig till gagn för luftrummets användare. Avgiftssystemet ska fördela dessa kostnader mellan olika användarkategorier.”

Förordning (EG) nr 1008/2008

11 Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 2008, s. 3) har rubriken ”Definitioner”. Artikeln har följande lydelse:

”I denna förordning avses med

…

14) trafikrättighet: rättighet att utöva lufttrafik mellan två flygplatser inom [unionen],

…”

12 I artikel 15.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”[Unionens] lufttrafikföretag ska ha rätt att bedriva lufttrafik inom [unionen].”

13 I artikel 19.1 i nämnda förordning anges följande:

”Utövandet av trafikrättigheter ska regleras av offentliggjorda [unions]bestämmelser och nationella, regionala och lokala bestämmelser om säkerhet, luftfartsskydd, miljöskydd samt fördelning av ankomst- och avgångstider.”

Belgisk rätt

14 I artikel 1.1 och 1.4 i lag av den 21 mars 1991 om reform av vissa offentliga affärsdrivande företag (*Moniteur belge* av den 27 mars 1991, s. 6155), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om offentliga företag), föreskrivs följande:

”1. Varje offentligt organ som måste vara oberoende i sin förvaltning inom en viss industri- eller handelssektor kan, efter att enligt lag ha anpassat sin rättsliga ställning till bestämmelserna i denna avdelning, erhålla ett sådant oberoende genom att ingå ett förvaltningsavtal med staten på de villkor som anges i denna lag.

…

4. Följande organ klassificeras som fristående offentliga företag:

…

4° Skeyes”

15 I artikel 170 i lagen om offentliga företag föreskrivs följande:

”Skeyes har till syfte att

1° säkerställa säkerheten för flygtrafik inom de luftrum som belgiska staten är ansvarig för enligt konventionen angående internationell civil luftfart av den 7 december 1944, särskilt bilaga 2 till konventionen, som godkänts genom lagen av den 30 april 1947, eller enligt andra internationella avtal,

2° vid flygplatsen Bruxelles-National säkerställa kontrollen av luftfartygsrörelser vid inflygning, landning och start samt på start- och landningsbanor och taxibanor, samt dirigering av luftfartyg på plattan, och fortsätta att säkerställa flygsäkerheten vid offentliga regionala flygplatser och flygfält i enlighet med det samarbetsavtal som ingicks med regionerna den 30 november 1989,

3° tillhandahålla polisen samt luftfarts- och flygplatsinspektionen information om luftfartyg, flygning av dessa, luftfartygsrörelser och observerbara effekter av dessa,

4° tillhandahålla flygväderinformation samt telekommunikationstjänster eller andra tjänster med anknytning till de verksamheter som avses i punkterna 1 och 2.”

16 I artikel 171 i lagen om offentliga företag föreskrivs följande:

”De verksamheter som avses i artikel 170 punkterna 1–3 utgör offentliga uppdrag.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Konungariket Belgien har i enlighet med artikel 8 i förordning nr 550/2004 utnämnt Skeyes som leverantör av flygtrafikledningstjänster inom det luftrum som denna medlemsstat är ansvarig för (nedan kallat det belgiska luftrummet). Skeyes uppgift är bland annat att säkerställa säkerheten för flygtrafik inom det belgiska luftrummet. I detta sammanhang har Skeyes rätt att vidta så kallade ”zero rate”-åtgärder vilka innebär att inget flygplan får lyfta eller landa i eller passera det belgiska luftrummet eller inom vissa sektorer av detta område.

18 Till följd av kollektiva åtgärder som vidtogs av Skeyes flygledare stängde företaget vid flera tillfällen det belgiska luftrummet under perioden februari–maj 2019 på grund av personalbrist.

19 Den 16 maj 2019 beslutade Skeyes att stänga det belgiska luftrummet på grund av att flygledarna strejkade. Ryanair, som bedriver verksamhet från flygplatser i Belgien, ingav en mycket brådskande ansökan till Tribunal de l’entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Företagsdomstolen i Hainaut, kansliort Charleroi), som är den hänskjutande domstolen, och krävde att Skeyes skulle åläggas att se till att flygtrafiken fungerade normalt.

20 Nämnda domstol beviljade Ryanairs ansökan genom beslut samma dag. Beslutet var förenat med löpande vite på 250 000 euro per timme som det belgiska luftrummet fortsatte att vara stängt på grund av flygledarnas strejk. Verkningarna av detta beslut begränsades till perioden den 16–24 maj 2019.

21 Ryanair mottog nämnda beslut den 16 maj 2019, efter det att det belgiska luftrummet hade öppnats på nytt. Eftersom det inte hade stängdes på nytt till och med den 24 maj 2019 upphörde detta beslut att ha verkan utan att de löpande vitena någonsin verkställdes.

22 Den 21 juni 2019 överklagade Skeyes beslutet av den 16 maj 2019 genom att väcka tredjemanstalan vid den hänskjutande domstolen. Skeyes har i första hand gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte var behörig att pröva Ryanairs ansökan som avsåg Skeyes roll som ledningsorgan för det belgiska luftrummet. Ryanair har nämligen inte någon subjektiv rättighet som gör det möjligt för bolaget att inge en sådan ansökan, eftersom Skeyes ensam ansvarar för regleringen av det belgiska luftrummet. I andra hand har Skeyes hävdat att det, i egenskap av offentligrättsligt bolag, inte kan omfattas av den hänskjutande domstolens behörighet, eftersom nämnda domstol är en företagsdomstol.

23 Den hänskjutande domstolen anser att Ryanairs talan grundade sig på subjektiva rättigheter, såsom dess rätt att inte hindras på ett oproportionerligt sätt vid utövandet av sin ekonomiska verksamhet som flygbolag, dess rätt att väcka skadeståndstalan mot Skeyes och dess rätt att yrka att Skeyes ska förbjudas att vid vite på nytt stänga luftrummet.

24 Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida flygbolag som Ryanair, oberoende av det utrymme för skönsmässig bedömning som Skeyes förfogar över när det gäller att besluta huruvida det belgiska luftrummet ska stängas, enligt förordning nr 550/2004 måste ha tillgång till ett effektivt rättsmedel som gör det möjligt för dem att säkerställa skyddet för sina rättigheter i händelse av åsidosättanden från Skeyes sida.

25 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Företagsdomstolen i Hainaut, kansliort Charleroi), att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska förordning nr 550/2004, och särskilt artikel 8 däri, tolkas så, att den tillåter att medlemsstaterna undantar åsidosättanden av skyldigheten att tillhandahålla tjänster som en leverantör av flygtrafikledningstjänster påstås ha gjort sig skyldig till från de nationella domstolarnas kontroll, eller ska bestämmelserna i [förordning nr 550/2004] tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att, med hänsyn till beskaffenheten av de tjänster som ska tillhandahållas, se till att det finns ett effektivt rättsmedel mot de påstådda åsidosättandena?

2) Ska förordning nr 550/2004, i den mån det däri anges att ’[t]illhandahållandet av flygtrafiktjänster i enlighet med denna förordning är kopplat till utövandet hos en offentlig myndighet av befogenheter som inte är av en sådan ekonomisk art att de motiverar att fördragets konkurrensregler tillämpas’, tolkas så, att den inte bara utesluter tillämpningen av konkurrensreglerna i egentlig mening, utan även tillämpningen av alla andra regler som är tillämpliga på offentliga företag som är verksamma på en varu- och tjänstemarknad och som har en indirekt inverkan på konkurrensen, såsom de regler som förbjuder att det uppställs hinder för näringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster?”

Huruvida begäran om förhandsavgöranden kan tas upp till prövning

26 Den belgiska regeringen anser att de två tolkningsfrågorna inte kan tas upp till prövning.

27 Vad gäller den första frågan har den hänskjutande domstolen endast återgett Skeyes ståndpunkt. Nämnda domstol har underlåtit att precisera vilka nationella bestämmelser som är relevanta och att förklara varför denna fråga är användbar för tvistens lösning. Vad gäller den andra frågan är den enligt den belgiska regeringen formulerad i alltför allmänna ordalag för att göra det möjligt för parterna och berörda att inkomma med skriftliga yttranden och uppfyller bland annat inte kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler.

28 Det ska i detta hänseende erinras om att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten enligt fast rättspraxis presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. EU-domstolen får endast i vissa fall besluta att inte pröva en tolkningsfråga som ställts av en nationell domstol i enlighet med artikel 267 FEUF, bland annat när de villkor som rör innehållet i begäran om förhandsavgörande i artikel 94 i domstolens rättegångsregler inte har iakttagits eller när det är uppenbart att den tolkning eller bedömning av giltigheten av en unionsbestämmelse som begärts av den nationella domstolen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken eller då frågan är hypotetisk (dom av den 25 mars 2021, Obala i lučice, C-307/19, EU:C:2021:236, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

29 I förevarande fall framgår det otvetydigt av de förklaringar som den hänskjutande domstolen har lämnat i sin begäran om förhandsavgörande, och särskilt av redogörelsen för den nationella rättspraxis som avser allmänna domstolars behörighet, att den anser att svaret på de ställda frågorna är nödvändigt för att den ska kunna avgöra det mål som är anhängigt vid den. Dessa frågor ska i synnerhet göra det möjligt för den nationella domstolen att dels ta ställning till sin egen behörighet med avseende på Skeyes befogenheter enligt förordning nr 550/2004, dels avgöra huruvida ett flygbolag kan åberopa näringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster mot ett beslut som Skeyes fattat i samband med att det utövar offentliga maktbefogenheter.

30 Av det ovan anförda följer att tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

31 Det ska påpekas att förordning nr 550/2004, till vilken det hänvisas i tolkningsfrågorna, enligt skäl 3 och 4 samt artikel 1.1 i denna förordning, ingår i det sammanhang som bestämmelserna i förordning nr 549/2004 utgör. Den sistnämnda förordningen fastställer ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet.

32 Enligt artikel 1.1 i förordning nr 549/2004 är syftet med det gemensamma europeiska luftrummet att förbättra de nuvarande säkerhetsstandarderna för luftfart, att bidra till en hållbar utveckling av lufttransportsystemet och att förbättra den övergripande kvaliteten på systemet för flygledningstjänsten (ATM) och flygtrafiktjänster (ANS) för allmän flygtrafik i Europa, i syfte att tillgodose kraven från alla användare av luftrummet. Dessa användare definieras i artikel 2.8 i denna förordning som operatörer av luftfartyg som opererar som allmän flygtrafik.

33 Det följer således av de bestämmelser som avses i föregående punkt att flygbolagen, i egenskap av operatörer av luftfartyg, är användare av luftrummet.

34 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor ska besvaras.

Den första frågan

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 8 i förordning nr 550/2004 ska tolkas så, att den ger användare av luftrummet, såsom flygbolagen, rätt till ett effektivt rättsmedel vid nationella domstolar mot den som tillhandahåller luftfartstjänster, i syfte att få till stånd en domstolsprövning av påstådda åsidosättanden av den skyldighet att tillhandahålla tjänster som åligger den sistnämnda vid utövandet av befogenheter i egenskap av offentlig myndighet.

36 För att besvara denna fråga ska det påpekas att medlemsstaterna, enligt artikel 8.1 i förordning nr 550/2004, ska se till att flygtrafikledningstjänster tillhandahålls med ensamrätt inom särskilda luftrumsblock avseende det luftrum som de ansvarar för. I detta syfte ska medlemsstaterna utnämna en leverantör av flygtrafikledningstjänster som innehar ett giltigt certifikat inom unionen. I artikel 8.3 i förordningen anges uttryckligen att det är medlemsstaterna som ska fastställa de rättigheter och skyldigheter som ska uppfyllas av de leverantörer av flygtrafikledningstjänster som utnämns.

37 För övrigt innehåller denna förordning inte någon särskild bestämmelse som syftar till att ge användare av luftrummet rätt att få nämna leverantörs beslut prövade i domstol.

38 Under dessa omständigheter ska, vid bedömningen av om dessa användare, trots att artikel 8 i förordning nr 550/2004 är tyst på denna punkt, likväl har en sådan rätt till ett rättsmedel, inte bara bestämmelsens lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i.

39 Det framgår nämligen såväl av det sammanhang i vilket artikel 8 i förordning nr 550/2004 ingår som av förordningens syfte att användarna av luftrummet, såsom flygbolagen, har vissa rättigheter som kan påverkas av stängningen av detta luftrum.

40 Vad för det första gäller artikelns sammanhang, ska det till att börja med påpekas att det i artikel 7.3 i denna förordning anges att nationella tillsynsmyndigheter får utfärda de certifikat som krävs för att tillhandahålla luftfartstjänster till leverantörer av flygtrafiktjänster för varje enskild flygtrafiktjänst som definieras i artikel 2 i förordning nr 549/2004 eller för ett paket av sådana tjänster.

41 Enligt punkt 4 i den sistnämnda artikeln omfattar dessa tjänster, förutom flygtrafikledningstjänster, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänst och flygbriefingtjänster. Det framgår dessutom av skäl 3 i förordning nr 549/2004 att dessa tjänster utgör allmännyttiga uppgifter, vilka inbegriper skyldigheter mot allmänheten.

42 För det andra krävs det enligt artikel 7.4 i förordning nr 550/2004 att användarna av luftrummet kan få tillgång till tjänsterna på en icke-diskriminerande grundval. Det är dessutom dessa användare som, i enlighet med artikel 15 i denna förordning, jämförd med skäl 22 i förordningen, ska bära kostnaderna för de flygtrafiktjänster som tillhandahålls för deras räkning eller som är direkt knutna till framförandet av ett luftfartyg.

43 Det framgår således av det sammanhang i vilket artikel 8 i förordning nr 550/2004 ingår att de skyldigheter som åligger den leverantör av flygtrafiktjänster som utsetts på grundval av denna bestämmelse är tjänster som kan vara nödvändiga för den ekonomiska verksamhet som bedrivs av användare av luftrummet.

44 Vad för det andra gäller syftena med förordning nr 550/2004, framgår det av skäl 10, artikel 1.1 och artikel 7.1 och 7.7 i förordningen att förordningen syftar till att säkerställa kontinuiteten för tillhandahållande av luftfartstjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet.

45 Med hänsyn till det sammanhang som artikel 8 i förordning nr 550/2004 ingår i och det mål som eftersträvas med denna förordning, följer härav att de skyldigheter som avses i artikel 8 i nämnda förordning, jämförd med artikel 2.4 i förordning nr 549/2004, utgör tjänster som tillhandahålls i luftrumsanvändarnas intresse och således kan ge dem rättigheter som stängningen av luftrummet skulle kunna påverka.

46 Även om användare av luftrummet, såsom flygbolagen, har de rättigheter som följer av tillämplig sekundärrätt i unionen, omfattas de sistnämnda emellertid även av de unionsrättsliga säkerhetsbestämmelserna, vilket framgår av skäl 3 i förordning nr 549/2004 och av artikel 19.1 i förordning nr 1008/2008. Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 43 i sitt förslag till avgörande är flygsäkerhetsmålet centralt i förordningarna nr 549/2004 och nr 550/2004. Detta mål ingår i det sammanhang i vilket ett beslut om stängning av luftrummet fattas av en leverantör av flygtrafiktjänster.

47 Såsom generaladvokaten för övrigt påpekade i punkt 38 i sitt förslag till avgörande åtnjuter dessa användare även de rättigheter och friheter som följer av unionens primärrätt, däribland näringsfriheten enligt artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

48 Enligt artikel 16 i stadgan ska näringsfriheten nämligen erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Det skydd som ges genom denna artikel omfattar rätten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet samt avtalsfrihet och fri konkurrens (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkterna 41 och 42, och dom av den 15 april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl., C-798/18 och C-799/18, EU:C:2021:280, punkterna 55 och 56).

49 Härav följer att en användare av luftrummet, såsom Ryanair, har vissa rättigheter enligt artikel 8 i förordning nr 550/2004, jämförd med artikel 2.4 i förordning nr 549/2004, och att dessa rättigheter potentiellt kan ha kränkts genom ett beslut av en leverantör av flygtrafiktjänster att stänga luftrummet.

50 Vad gäller de fri- och rättigheter som garanteras av unionsrätten föreskrivs det i artikel 47 första stycket i stadgan att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

51 Denna rättighet motsvaras av medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten (dom av den 16 maj 2017,

Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 44, och dom av den 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rätt att överklaga en begäran om upplysningar i skattefrågor), C-245/19 och C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 47).

52 Med förbehåll för förekomsten av unionsrättsliga bestämmelser på området ankommer det emellertid, enligt principen om processuell autonomi, på varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för dessa rättsmedel, dock under förutsättning att dessa regler, i situationer som omfattas av unionsrätten, inte är mindre förmånliga än i liknande situationer som regleras av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) och att de inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 58).

53 Eftersom en mycket brådskande ansökan ligger till grund för det nationella målet, ska det även erinras om att en nationell domstol, som har att avgöra ett mål där unionsrätten är tillämplig, måste kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det kommande domstolsavgörandet avseende förekomsten av rättigheter som åberopats med stöd av unionsrätten (dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 67, och dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 297).

54 Eftersom det endast är effektivitetsprincipen som är i fråga i förevarande mål, ska det påpekas att unionsrätten inte innebär att medlemsstaterna är skyldiga att införa andra rättsmedel än dem som föreskrivs i nationell rätt. Det förhåller sig emellertid annorlunda om det av den nationella rättsordningens systematik framgår att det inte finns något rättsmedel som ens prejudiciellt ger den berörda domstolen möjlighet att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, eller om de enskildas enda möjlighet att få till stånd en domstolsprövning är att bryta mot gällande rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 62).

55 Vad gäller det nationella målet framgår det av beslutet om hänskjutande att de allmänna domstolarnas respektive Conseil d'État behörighet utmärks av dualism. Den berörda medlemsstaten kan följaktligen, enligt unionsrätten, välja att ge en förvaltningsdomstol behörighet att avgöra en tvist eller tilldela de allmänna domstolarna denna behörighet enligt de regler om fördelning av behörighet som medlemsstaten har fastställt, under förutsättning att dessa regler inte gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.

56 Även om det utrymme för skönsmässig bedömning som en administrativ myndighet eller ett fristående offentligt företag, såsom Skeyes, eventuellt har när det utövar befogenheter i egenskap av offentlig myndighet kan beaktas för att fastställa omfattningen av domstolsprövningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, Association of Independent Meat Suppliers och Cleveland Meat Company, C-579/19, EU:C:2021:665, punkterna 78 och 79), kan det inte medföra att den domstol som ska säkerställa utövandet av de rättigheter som unionsrätten ger och ett effektivt rättsmedel förlorar sin behörighet.

57 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 8 i förordning nr 550/2004, jämförd med artikel 2.4 i förordning nr 549/2004 och mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den ger användare av luftrummet, såsom flygbolagen, rätt

till ett effektivt rättsmedel vid nationella domstolar mot den som tillhandahåller luftfartstjänster, i syfte att få till stånd en domstolsprövning av de påstådda åsidosättandena av den sistnämndas skyldighet att tillhandahålla tjänster.

Den andra frågan

58 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida förordning nr 550/2004, mot bakgrund av skäl 5 i samma förordning, artikel 58.1 FEUF och artikel 16 i stadgan, ska tolkas så, att den på tillhandahållanden av flygtrafiktjänster som har samband med utövandet av offentliga maktbefogenheter, såsom de som föreskrivs i förordningen, inte bara utesluter tillämpningen av konkurrensreglerna i EUF-fördraget utan även tillämpningen av reglerna om fri- och rättigheter för användare av luftrummet, såsom friheten att tillhandahålla tjänster och näringsfriheten.

59 Enligt skäl 5 i förordning nr 550/2004 är tillhandahållandet av flygtrafiktjänster i enlighet med denna förordning kopplat till utövandet hos en offentlig myndighet av befogenheter som inte är av en sådan ekonomisk art att de motiverar att fördragets konkurrensregler tillämpas.

60 Det ska i detta hänseende till att börja med erinras om att ingressen till en unionsrättsakt kan precisera innehållet i bestämmelserna i denna rättsakt, men att den inte är juridiskt bindande. Den kan således inte åberopas för att göra avsteg från själva bestämmelserna i rättsakten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot deras lydelse (dom av den 19 december 2019, Puppinck m.fl./kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkterna 75 och 76).

61 Innehållet i skäl 5 i förordning nr 550/2004 konkretiseras inte genom någon bestämmelse i denna förordning.

62 Även om detta skäl i sak speglar domstolens rättspraxis enligt vilken tillhandahållandet av flygtrafiktjänster, när det är kopplat till utövandet hos en offentlig myndighet av befogenheter, inte är av en sådan ekonomisk art att de motiverar att fördragets konkurrensregler tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, punkt 30, samt dom av den 26 mars 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commission, C-113/07 P, EU:C:2009:191, punkt 71), anger skäl 13 i denna förordning att tillhandahållande av tjänster för kommunikation, navigation, flygtrafik och övervakning samt flygbriefingtjänst för luftfarten bör organiseras på marknadsvillkor.

63 Även om tillhandahållandet av flygtrafiktjänster i enlighet med denna förordning är kopplat till utövandet hos en offentlig myndighet av befogenheter, vilket ger medlemsstaterna rätt att med stöd av artikel 8 i förordning nr 550/2004 utse en leverantör av flygtrafiktjänster som inte omfattas av konkurrensreglerna, innebär detta slutligen inte att användarna av luftrummet samtidigt berövas rättigheter och friheter som erkänns i unionsrätten, såsom den frihet att tillhandahålla tjänster på transportområdet som avses i artikel 58.1 FEUF.

64 Såsom angetts ovan i punkterna 47 och 48 åtnjuter flygbolagen även den näringsfrihet som stadfästs i artikel 16 i stadgan och som erkänns i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

65 Det ska emellertid erinras om att näringsfriheten inte är en absolut rättighet. Den kan bli föremål för myndighetsingrepp som i det allmännas intresse begränsar utövandet av ekonomisk verksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkterna 45 och 46, dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 83, och dom av den 24 september 2020, YS (Tjänstepension till högre tjänstemän), C-223/19, EU:C:2020:753, punkt 88).

66 Enligt artikel 52.1 i stadgan får dessutom utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan, såsom näringsfriheten, begränsas, under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det centrala innehållet i dessa rättigheter och friheter och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast görs om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller tillgodoser behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (dom av den 16 juli 2020, Adusbef m.fl., C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 86, och dom av den 24 september 2020, YS (Tjänstepension till högre tjänstemän), C 223/19, EU:C:2020:753, punkt 88).

67 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att i förekommande fall kontrollera att dessa villkor är uppfyllda. Det kan emellertid erinras om att den rätt att utöva lufttrafik inom unionen som användare av luftrummet, såsom flygbolagen, har är underkastad säkerhetshänsyn, vilket framgår av punkt 46 ovan. Domstolen har dessutom redan haft tillfälle att bekräfta att målet att skapa och upprätthålla en hög och enhetlig säkerhetsnivå inom den civila luftfarten i Europa är ett mål av allmänt samhällsintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, punkt 43).

68 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Förordning nr 550/2004, mot bakgrund av skäl 5 i samma förordning, artikel 58.1 FEUF och artikel 16 i stadgan, ska tolkas så, att den på tillhandahållanden av flygtrafiktjänster som har samband med utövandet av offentliga maktbefogenheter, såsom de som föreskrivs i förordningen, utesluter tillämpningen av konkurrensreglerna i EUF-fördraget, men inte utesluter tillämpningen av reglerna om fri- och rättigheter för användare av luftrummet, såsom friheten att tillhandahålla tjänster och näringsfriheten.

Rättegångskostnader

69 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 av den 10 mars 2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster i Europeiska unionen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1070/2009 av den 21 oktober 2009, jämförd med artikel 2.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet (”ramförordning”), i dess lydelse enligt förordning nr 1070/2009, och mot bakgrund av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den ger användare av luftrummet, såsom flygbolagen,**

rätt till ett effektivt rättsmedel vid nationella domstolar mot den som tillhandahåller luftfartstjänster, i syfte att få till stånd en domstolsprövning av de påstådda åsidosättandena av den sistnämndas skyldighet att tillhandahålla tjänster.

2) **Förordning nr 550/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 1070/2009, mot bakgrund av skäl 5 i samma förordning, artikel 58.1 FEUF och artikel 16 i stadgan, ska tolkas så, att den på tillhandahållanden av flygtrafiktjänster som har samband med utövandet av offentliga maktbefogenheter, såsom de som föreskrivs i förordningen, utesluter tillämpningen av konkurrensreglerna i EUF-fördraget, men inte utesluter tillämpningen av reglerna om fri- och rättigheter för användare av luftrummet, såsom friheten att tillhandahålla tjänster och näringsfriheten.**

Underskrifter