

Дело C-353/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

31 юли 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване

23 юли 2020 г.

Ищец:

Skeyes

Ответник:

Ryanair DAC

---

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi  
(Търговски съд Ено, подразделение на Шарлероа)

Определение

Състав по обезпечителните производства

[ориг. 2]

ПО ДЕЛО:

Независимо публично предприятие SKEYES (наричано преди това BELGOCONTROL), [...] със седалище [...] БРЮКСЕЛ [...];

подател на възражение като трето лице [...].

СРЕЩУ:

RYANAIR D.A.C, дружество по ирландското право със седалище [...] Суордс [...] (Ирландия) [...];

ответник по възражение на трето лице [...].

[...] [процесуални уточнения]

След обсъждане търговският съд постановява следното решение:

### ИЗЛОЖЕНИЕ НА СПОРА

1. SKEYES има монопол върху управлението и контрола на гражданското въздушно движение в Белгия и е независимо публично предприятие по смисъла на Loi du 21 mars 1991<sup>1</sup> (Закон от 21 март 1991 г.).

Член 1 от Loi sur les entreprises publiques (Закон относно публичните предприятия) гласи:

*„§ 1. Всеки субект, действащ в обществен интерес, който трябва да разполага с управленска автономия в даден промишлен или търговски сектор, може — след промяна със закон на своя статут в съответствие с разпоредбите на настоящия дял — да получи такава автономия, като сключи с държавата договор за управление при условията на настоящия закон. (...)*

*§ 4. Субектите, класифицирани като независими публични предприятия, са:*

*(...)*

*4° Skeyes“.*

Член 170 от закона уточнява:

*„Предметът на дейност на Skeyes е:*

*1° гарантиране на безопасността на въздухоплаването във въздушното пространство, за което отговаря белгийската държава [...] [ориг. 3] [...]*

*[...]“.*

Съгласно член 171 от този закон: *„Дейностите, посочени в член 170, параграфи 1—3, са задачи за обществена услуга“.*

Като част от мерките, насочени към осигуряване на безопасността на въздушното движение, SKEYES има право да предприеме мярка за „Zero rate“, която предполага, че никое въздухоплавателно средство не може да излита, каца или преминава през белгийското въздушно пространство или през определени участъци от това пространство.

<sup>1</sup> Изменен с Loi du 16 décembre 2015 „modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques“ (Закон от 16 декември 2015 г. за изменение на закона от 21 март 1991 г. относно реформата на някои публични икономически предприятия).

2. Задачите и целите, поставени на SKEYES от белгийската държава, са определени в договор за управление. Към момента на възникването на настоящия спор сключеният на 11 април 2014 г. договор за управление е бил в сила. Впоследствие срокът на договора е удължен до 24 юни 2019 г.
3. Следва да се подчертае също, че ръководителите на полети, които са част от постоянния персонал на SKEYES, са наети въз основа на правилника за персонала, без да се нарушава правото на SKEYES да наема персонал по трудов договор<sup>2</sup>.
4. Въздушната компания RYANAIR извършва дейност в Белгия от летищата на Шарлероа и Брюксел.
5. В миналото в SKEYES е имало проявления на социално напрежение, което е видно от решението на Cour d'Appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия) от 20 ноември 2017 г.<sup>3</sup>, който при призоваване на RYANAIR приема принципната отговорност на SKEYES след самоволна стачка през септември 2010 г.
6. От февруари до май 2019 г. SKEYES многократно затваря белгийското въздушно пространство поради недостатъчен наличен персонал. Потвърдени са следните случаи:
  - Затваряне на въздушното пространство от 22,00 часа на 12 февруари до 22,00 часа на 13 февруари; персоналот на SKEYES взема участие в националната стачка от 13 февруари, вследствие на което са отменени полетите от и до белгийските летища.
  - Акция, насочена към целево затваряне на белгийските летища на 12 и 13 март; летищата за затваряни едно след друго за по 2 часа всяко, като летището на Брюксел е затворено от 22,00 часа, а летището на Шарлероа — от 4,00 до 6,00 часа.
  - Акция от 20 март на Association professionnelle représentant les contrôleurs aériens (Професионално сдружение на ръководителите на полети), която води до закъснения на пристигащите и заминаващите полети. **[ориг. 4]**
  - Подобна акция на 28 март.
  - Акция през нощта на 15 срещу 16 април 2019 г., която води до затварянето на белгийското въздушно пространство между полунощ и 6,00 часа сутринта.

<sup>2</sup> Член 29, параграф 1, алинея втора от Закон от 21 март 1991 г.

<sup>3</sup> [...] [референция]; решението се обжалва пред Cour de cassation (Касационен съд), който още не се е произнесъл.

– Акция на 16 май 2019 г., която води до затварянето на въздушно пространство между 9,30 часа и 13,00 часа (вж. по-долу).

RYANAIR обяснява, че в повечето случаи въздушните компании не са уведомени своевременно и поради това не са могли да предотвратят отрицателните последици от тези акции за пътниците.

7. След последната акция от 16 май 2019 г. RYANAIR подава молба до този съд при условията на изключителна спешност, едновременно с молби, подадени в Брюксел и Лиеж. Тези молби са подадени при описаните по-долу обстоятелства.
8. С прессъобщение от петък 10 май 2019 г. SKEYES обявява подписването на социално споразумение, което „ръководството ще приложи (...) в своята цялост и възможно най-скоро в интерес на компанията и съответните служители“. След това споразумение са предвидени няколко информационни сесии на 16 май 2019 г., така че служителите да бъдат информирани, без да се нарушава контролът на движението.
9. На 16 май обаче SKEYES отново е принудено да затвори белгийското въздушно пространство поради отсъствието от работното си място на много ръководители на полети, при обстоятелствата, описани в прессъобщението, издадено същия ден от дирекцията на SKEYES:

*„Социалните действия в Skeyes не са оправдани. Информационните сесии за социалното споразумение в Skeyes не са причина за прекъсване на услугата.*

*Днес Skeyes покани ръководителите на полети, за да им разясни социалното споразумение, сключено в петък 10 май. За тази цел те можеха да идват непрекъснато от 10 до 19 часа, както и по време на почивките, така че всички да имат възможността да получат необходимите разяснения в най-удобния момент, без да се налага прекъсване на услугата.*

*Когато дирекцията установи, че се предприемат действия за нарушаване на въздушното движение заради тези сесии, тя се принуди да отмени срещите.*

*Всяко друго действие ще се счита за самоволна стачка.*

[...]“.

10. Тъй като понася последствията от това необявено затваряне на въздушното пространство, на същия ден — 16 май 2019 г. — около 10,00 часа RYANAIR подава молба за образуване на едностранно производство при условията на изключителна спешност по член 584 от Code judiciaire (Съдебен кодекс), която този съд уважава същия ден, като разпорежда на SKEYES: „да осигури услугата, върху която има монопол, с цел нормализиране на въздушното

движение, като в противен случай ще му бъде наложена имуществена санкция от 250 000 EUR за всеки час, през който белгийското въздушно пространство ще остане затворено поради стачка на ръководителите на полети“.

Действието на това определение е ограничено за периода от 16 до 24 май 2019 г.

11. Определението на съда е изпратено на RYANAIR с електронна поща на същия ден — 16 май — в 15,38 часа, малко след повторното отваряне на въздушното пространство. RYANAIR уведомява SKEYES за определението на 21 май 2019 г. Към 24 май 2019 г. не е регистрирано повече никакво нарушение и съответно определението престава да поражда действие, без прилагане на имуществените санкции. **[ориг. 5]**
12. SKEYES подава възражение, връчено на 21 юни 2019 г., като трето лице срещу определението от 16 май 2019 г. С възражението се иска:
  - съдът да обяви, че не е компетентен да разгледа първоначалния иск и поради това да отмени определението a quo;
  - при условията на евентуалност да обяви, че не е компетентен да разгледа първоначалния иск и да върне делото на председателя на Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Първоинстанционен френскоезичен съд Брюксел) или евентуално на председателя на Tribunal de première instance du Hainaut – division Charleroi (Първоинстанционен съд Ено — подразделение Шарлероа), или при евентуалност спрямо предходното — на председателя на Tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles (Френскоезичен търговски съд Брюксел);
  - при условията на евентуалност спрямо предходното искане, да обяви първоначалния иск за неоснователен и поради това да отмени определението a quo;
  - при условията на евентуалност спрямо всички предходни искания да обяви първоначалния иск за неоснователен, доколкото към основното задължение се добавя имуществена санкция, и следователно да отмени определението a quo в тази степен.

## ТВЪРДЕНИЯ НА СТРАНИТЕ

13 [...]

14 [...]⁴ **[ориг. 6]** [...]⁵

⁴ [...]

⁵ [...]

- 15 [...] [Допустимост на възражението от трето лице на Skeyes]
16. За целите на отмяната на определението от 16 май 2019 г. SKEYES изтъква два довода за липса на компетентност.

SKEYES счита, първо, че този съд не е компетентен да разгледа искане относно неговата дейност за контрол на белгийското въздушно пространство.

При условията на евентуалност SKEYES счита, че в качеството си на публичноправно дружество не попада под юрисдикцията на Tribunal de l'entreprise (Търговски съд).

17. На първо място, SKEYES изтъква, че този съд не е компетентен да разгледа искането на RYANAIR, целящо да принуди SKEYES да отвори отново белгийското въздушно пространство.

Според SKEYES RYANAIR не разполага със субективно право да предяви такова искане; припомня се, че регулирането на белгийското въздушно пространство попада в обхвата на дискреционното правомощие на независимото публично предприятие SKEYES, като само то може да прецени условията, при които това пространство трябва да бъде регулирано.

18. Становище на съда: съдилищата разглеждат искания, основани на субективно право. Субективното право предполага наличието на точно правно задължение, което норма от обективното право налага пряко на друго лице и от изпълнението на което ищецът има личен интерес<sup>6</sup>.

19. Първоначалното искане на RYANAIR е основано на наличието на субективно право. Във връзка с това RYANAIR всъщност излага следното [...]:

*„Тези повтарящи се стачки, и по-специално тази самоволна стачка, в контекста на слънчевите дни и приближаващите летни ваканции нанася на RYANAIR, както и на други авиокомпании, [ориг. 7] значителна и непоправима вреда поради отмяната или закъснението на полетите, нарушаването на организацията на операциите, недоволството на пътниците и значителните задължения на RYANAIR по член 9 от Регламент (ЕО) № 261/2004 (...). Всъщност, макар стачката на ръководителите на полети да е изключително обстоятелство, което позволява на превозвача да не изплаща обезщетението, предвидено в случай на закъснение или отмяна на полет, той остава длъжен да положи грижи за пътниците и да ги подпомага, включително ако това се налага, да ги настанява в хотел, което предполага сериозни разходи“.*

<sup>6</sup> [...] [позоваване на националната съдебна практика]

20. Съдът отбелязва, че тези доводи се основават на предявяването на следните субективни права:

- като следствие от свободата на стопанска инициатива, призната от Съда на ЕС като общ принцип на правото на Съюза<sup>7</sup> — правото на RYANAIR да не е непропорционално възпрепятствано при упражняването на икономическата си дейност като авиокомпания от решения на публичния орган, водещи до: поемане от авиокомпанията на извънредни разходи, затруднения в управлението на човешките ресурси и неконтролируемо увреждане на доброто име и репутацията, вреди, някои от които ще бъдат трудно поправими;
- в случай на неизпълнения от страна на SKEYES, правото да се предяви иск за обезщетение за вреди срещу това дружество, подобен на вече предявеният от RYANAIR срещу SKEYES, в резултат на който е постановено решението от 7 ноември 2017 г. [...], с което Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел) потвърждава осъждането на SKEYES в първоинстанционното производство съгласно член 1384, алинея 3 от Code civil (Граждански кодекс) да възстанови щетите, понесени от RYANAIR в резултат на 24-часова самоволна стачка, обявена на 28 септември 2010 г. сред екипите на SKEYES (последното подава касационна жалба срещу това решение);
- като следствие от правото на обезщетение за вреди — правото да ограничи своята щета, в конкретния случай — с искане да се забрани на SKEYES да затваря отново въздушното пространство поради вътрешни проблеми, като при неизпълнение да му бъде наложена парична санкция.

21. Обосновават ли така изтъкнатите субективни права, противно на твърдяното от SKEYES, ползвателите (въздушните превозвачи) да могат да изискват тяхната защита пред общите съдилищата?

SKEYES е независимо публично предприятие, учредено по белгийското право, чиято дейност по дефиниция има трансгранични измерения. Ето защо нормите на европейското право са непременно релевантни за определянето на правата на ползвателите по отношение на такъв субект.

Именно това е залегнало в съображение 24 от Регламент (ЕО) № 549/2004 (вж. пълните препратки по-долу): „(...) целта на настоящия регламент — създаването на единно европейско небе — не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки поради транснационалния мащаб на действие и, следователно, може да бъде постигната по-добре на ниво Общност, едновременно с това, че дава възможност за подробни правила за прилагане, отчитащи специфичните местни условия (...)“.

<sup>7</sup> [...] [позоваване на доктрината]

22. На европейско равнище следва да се вземат предвид следните текстове:  
[ориг. 8]

**Регламент (ЕО) № 549/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за определяне на рамката за създаването на Единно европейско небе (рамков регламент)**

*Член 4*

*Национални органи за надзор*

*1. Държавите членки, съвместно или поотделно, определят или създават орган или органи в качеството им на техен национален орган за надзор, който да поеме задачите, възложени на такъв орган съгласно настоящия регламент и мерките, посочени в член 3.*

**Регламент (ЕО) № 550/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2004 година за осигуряването на аеронавигационно обслужване в единното европейско небе (Регламент за осигуряване на обслужване)**

*Съображения*

*(5) Осигуряването на аеронавигационно обслужване, както се предвижда от настоящия регламент, е свързано с упражняване на пълномощия от обществен орган, които нямат икономически характер, който да оправдае прилагането на правилата на Договора за конкуренцията.*

*(6) Държавите членки са отговорни за следенето на безопасното и ефикасно осигуряване на аеронавигационно обслужване и за контрола на спазването на общите изисквания, установени на общностно равнище, от страна на доставчиците на аеронавигационно обслужване.*

*(13) Предоставянето на комуникационни, навигационни и обзорни услуги, както и на аеронавигационно информационно обслужване би трябвало да бъде организирано при пазарни условия, като едновременно с това се отчитат специфичните характеристики на такова обслужване и се поддържа високо равнище на безопасност.*

*Член 8*

*Определяне на доставчици на аеронавигационно обслужване*

*1. Държавите членки осигуряват предоставянето на аеронавигационно обслужване на изключително основание в рамките на специфични блокове въздушно пространство по отношение на въздушното пространство под тяхна отговорност. За тази цел държавите членки определят доставчик на аеронавигационно обслужване, който притежава валиден в Общността сертификат.*



3. Държавите членки определят правата и задълженията, които трябва да бъдат изпълнени от определените доставчици на аеронавигационно обслужване. Задълженията могат да включват условия за навременно предоставяне на съответната информация, позволяваща всички движения на въздухоплавателни средства във въздушното пространство под тяхна отговорност да бъдат идентифицирани.

4. Държавите членки имат право по свое усмотрение да изберат доставчик на аеронавигационно обслужване, при условие че последният изпълнява изискванията и условията, посочени в членове 6 и 7.

23. SKEYES твърди, че поради качеството си на „доставчик на аеронавигационно обслужване“ за Белгия и предоставеното му право на самостоятелна преценка, не подлежи на съдебен контрол по отношение на неизпълненията, за които може да бъде упрекнато при упражняването на правомощията си.

Това становище изглежда противоречи на правото на Европейския съюз.  
[ориг. 9]

Всъщност, макар в съответствие с разпоредбите на Съюза националните органи да определят правата и задълженията на организации като SKEYES, това не променя факта, че тези органи изглежда са длъжни да осигурят на потребителите ефикасна правна защита в случай на неизпълнение от страна на публичното предприятие.

Ето защо този съд трябва да провери дали въпреки предоставеното на SKEYES право на преценка, в резултат на което това дружество е оставено самостоятелно да преценява — в полза на обществения интерес — целесъобразността на своите решения, субективните права, които RYANAIR иска да бъдат защитени, му дават възможност да принуди SKEYES да се отчита за условията, при които упражнява това право на преценка. Този въпрос е описан в доктрината като „деликатен“<sup>8</sup>.

24. В няколко решения Cour de cassation (Касационен съд) приема, че ищецът може да се обърне към общ съд дори когато административният орган има дискреционни правомощия. Всъщност не може да се изключи възможността органът да допусне грешка, като наруши субективно право, или — при липса на такова право — като не упражни правото си на преценка, както би го направил действащ разумно административен орган, поставен при същите обстоятелства.

<sup>8</sup> [...] [позоваване на доктрината]

Ето защо в референтно решение от 26 март 2009 г.<sup>9</sup> Cour de cassation (Касационен съд) се произнася по следния начин:

*„Административният орган, който взема решение въз основа на правото си на преценка, разполага със свобода на преценка, която му позволява в рамките на закона да определи самостоятелно условията на упражняване на своите правомощия и да избере решението, което счита за най-подходящо. Съдебната власт е компетентна да предотвратява или поправя всяко неправомерно нарушение на субективно право от административния орган при упражняването на това право на преценка“<sup>10</sup>.*

От тази съдебна практика е видно, че важното при разглеждането от юрисдикция към съдебната система е правото, на което се позовава ищецът. Ако е направено позоваване на субективно право (и ако ищецът има възникнал, непосредствен и все още съществуващ интерес да се позове на него), искът е от компетентността на съдебната власт. Друг е въпросът за основателността на иска, при разрешаването на който трябва да се вземе предвид особенният статут на административния орган.

25. Този съд отбелязва, че решенията на Cour de cassation (Касационен съд) които разглеждат обхвата на правото на преценка на административния орган, се отнасят до правото на чужденците, чиито норми са основно национални.

В случая към спора се прилагат припомнените по-горе специални норми на Съюза, които са задължителни за всяка една държава членка.

Ето защо, за да определи евентуалните граници на правото на преценка, предоставено на операторите в европейското въздушно пространство, този съд счита, че трябва да отправи до Съда на Европейския съюз въпросите, които са развити в диспозитива на настоящото съдебно решение. **[ориг. 10]**

#### **ПО ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ**

**[...] Председателят на Tribunal de l'Entreprise du Hainaut (Търговския съд Ено), [...]**

[...] [процесуални уточнения, допустимост на възражението от трето лице, необходимост от преюдициално запитване]

**Ето защо в съответствие с член 267 от Договора за функционирането на ЕС отправяме до Съда на Европейския съюз следните въпроси:**

1.

<sup>9</sup> [...] [позовавания]

<sup>10</sup> [...] [позоваване на съдебната практика]

Трябва ли Регламент № 550/2004, и по-специално член 8 от него, да се тълкува в смисъл, че разрешава държавите членки да изключат от контрола, упражняван от съдилищата на тази държава членка, твърдяно неизпълнение на задължението за предоставяне на услуги от доставчик на аеронавигационно обслужване или разпоредбите на Регламента трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават държавите членки да предвидят ефикасна правна защита срещу твърдяното неизпълнение, като се взема предвид естеството на предоставяните услуги.

2.

Трябва ли Регламент № 550/2004, доколкото пояснява, че „[o]сигуряването на аеронавигационно обслужване, както се предвижда от настоящия регламент, е свързано с упражняване на пълномощия от обществен орган, които нямат икономически характер, който да оправдае прилагането на правилата на Договора за конкуренцията“, да се тълкува в смисъл, че изключва не само правилата на самата конкуренция, но и всички други правила, приложими към публичните предприятия, действащи на пазара на стоки и услуги, които имат косвено влияние върху конкуренцията, като тези, които забраняват пречките пред свободата на стопанската инициатива и предоставянето на услуги?

[...] [спиране на производството, предварително изпълнение, процесуално уточнение]

**Това решение е произнесено на двадесет и трети юли две хиляди и двадесета година в извънредно открито съдебно заседание на състав по обезпечителните производства.**

[...] [подписи]