

Mål C- 353/20

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

31 juli 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

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

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

23 juli 2020

Klagande:

Skeyes

Motpart:

Ryanair DAC

**Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(Företagsdomstolen i Hainaut, kansliort Charleroi, Belgien)**

Beslut

**Chambre des référés (Avdelningen för interimistiska
åtgärder)**

[Orig. s. 2]

MÅL MELLAN:

Det fristående offentliga företaget SKEYES (tidigare BELGOCONTROL),
[utelämnas] med säte i BRYSSEL [utelämnas],

Klagande i ett tredjemans överklagande [utelämnas]

MOT

RYANAIR D.A.C., ett bolag som bildats enligt irländsk rätt med säte [i]
[utelämnas] Swords [utelämnas] (Irland) [utelämnas],

Motpart i ett tredjemans överklagande [utelämnas]

[utelämnas] [Angivelser om förfarandet]

meddelar rätten efter överläggning följande beslut:

REDOGÖRELSE FÖR TVISTEN

1. SKEYES har monopol på förvaltning och ledning av den civila lufttrafiken i Belgien. Det utgör ett ”fristående offentligt företag” i den mening som avses i lagen av den 21 mars 1991¹.

I artikel 1 i 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”

I § 170 i denna lag föreskrivs följande:

”Skeyes har till syfte att

1° säkerställa säkerheten för flygtrafik inom de luftrum som belgiska staten är ansvarig för [utelämnas] [Orig. 3] [utelämnas]

[utelämnas]”

I artikel 171 föreskrivs följande: ”De verksamheter som avses i artikel 170 punkterna 1–3 utgör offentliga uppdrag.”

Inom ramen för de åtgärder som syftar till att säkerställa säkerheten för flygtrafik har SKEYES rätt att vidta en ”Zero rate”-åtgärd som innebär att inget flygplan får lyfta och landa i eller passera det belgiska luftrummet eller vissa sektorer av det luftrummet.

2. De uppdrag och mål som den belgiska staten har fastställt för SKEYES fastställs i ett förvaltningsavtal. Det förvaltningsavtal som ingicks den 11 april 2014 var

¹ I dess lydelse enligt lagen av den 16 december 2015 ”om ändring av lagen av den 21 mars 1991 om omorganisation av vissa offentliga affärsdrivande företag”.

giltigt vid den tidpunkt då förevarande tvist uppstod. Nämnda avtal förlängdes därefter från och med den 24 juni 2019.

3. Det ska vidare understrykas att de flygledare som är fast anställda vid SKEYES anställs enligt tjänsteföreskrifterna, utan att detta påverkar SKEYES rätt att rekrytera personal enligt anställningsavtal².
4. Flygbolaget RYANAIR bedriver verksamhet i Belgien från flygplatserna i Charleroi och Bryssel.
5. SKEYES har tidigare berörts av sociala spänningar, vilket framgår av den dom som meddelades av Cour d'Appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) den 20 november 2017³ i vilken – med anledning av RYANAIRs stämning – SKEYES principiella ansvar fastställdes till följd av en vild strejk som ägde rum i september 2010.
6. SKEYES stängde vid flera tillfällen, från februari till maj 2019, det belgiska luftrummet på grund av brist på tillgänglig personal. Följande händelser har inträffat:
 - Stängning av luftrummet från den 12 februari klockan 22 till den 13 februari klockan 22; personal hos SKEYES deltog i den nationella strejken den 13 februari, vilket ledde till att flygningar från och till de belgiska flygplatserna ställdes in.
 - Åtgärd som avser målinriktad stängning av belgiska flygplatser den 12 och den 13 mars; varje flygplats var stängd under 2 timmar, först stängdes den ena och sen den andra, Bryssel från och med klockan 22 och Charleroi från klockan 4 till klockan 6.
 - Åtgärd som vidtogs den 20 mars av den yrkesorganisation som företräder flygledarna, vilken medförde försenade avgångar och ankomster. **[Orig. s. 4]**
 - Åtgärd som liknar den som vidtogs den 28 mars.
 - Åtgärd som vidtogs natten mellan den 15 april och den 16 april 2019, vilken ledde till att det belgiska luftrummet stängdes mellan midnatt och klockan 6 på morgonen.
 - Åtgärd som vidtogs den 16 ma[j], vilken ledde till att luftrummet stängdes från klockan 9:30 till 13.00 (se nedan).

² Artikel 29 § 1 andra stycket i lagen av den 21 mars 1991.

³ [utelämnas] [hänvisningar]; domen har överklagats till Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien) men den har ännu inte avgjorts.

RYANAIR har förklarat att i de flesta fall informerades flygbolagen inte i vederbörlig tid och kunde därför inte begränsa de negativa konsekvenserna av dessa åtgärder för passagerarna.

7. Den sista åtgärden som vidtogs den 16 maj 2019 medförde att RYANAIR ingav en mycket brådskande ansökan till den hänskjutande domstolen, samtidigt som andra ansökningar lämnades in i Bryssel och i Liège. Dessa ansökningar ingavs till domstol i det sammanhang som beskrivs nedan.
8. SKEYES tillkännagav i ett pressmeddelande fredagen den 10 maj 2019 att ett kollektivavtal hade undertecknats och att ”ledningen snarast möjligt i sin helhet kommer att fullgöra ... med hänsyn till det berörda företaget och de berörda medarbetarnas intresse”. Till följd av detta avtal planerades ett flertal informationsmöten den 16 maj 2019 för att personalen skulle kunna informeras utan att ledningen av trafiken påverkades.
9. SKEYES tvingade emellertid att på nytt att stänga det belgiska luftrummet den 16 ma[j] på grund av att ett stort antal flygledare var frånvarande från sina stationer, och detta under de omständigheter som beskrivs i det meddelande som SKEYES ledning skickade ut samma dag:

”Kollektiva åtgärder hos Skeyes är inte motiverade. Informationsmötena avseende kollektivavtalet hos Skeyes är inte ett skäl för att avbryta verksamheten.

Skeyes ledning hade i dag bjudit in flygledarna för att informera de om det kollektivavtal som slöts förra fredagen den 10 maj. Flygledarna kunde i detta syfte, utan uppehåll från klockan 10 till klockan 19 och under raster, komma förbi. Detta gjordes för att för att var och en skulle ha möjlighet att få de förklaringar som är nödvändiga vid den mest lämpliga tidpunkten utan att verksamheten behöver avbrytas för detta ändamål.

När ledningen konstaterade att åtgärder hade vidtagits för att påverka flygtrafiken på grund av dessa informationsmöten, var den tvungen att ställa in mötena.

Alla andra åtgärder ska betraktas som vild strejk.

[utelämnas]”

10. RYANAIR lämnade på grund av denna oförutsedda stängning av luftrummet samma dag, det vill säga den 16 maj 2019 cirka klockan 10, in en mycket brådskande ansökan i enlighet med artikel 584 i code judiciaire (processlagen), vilken den hänskjutande domstolen beviljade samma dag och förelade SKEYES att: ”Säkerställa den tjänst som den har monopol på så att flygtrafiken kan fungera normalt vid äventyr av löpande vite på 250 000 euro per timme som det belgiska luftrummet fortsätter att vara stängt på grund av flygledarnas strejk.”.

Verkningarna av detta beslut begränsades till perioden den 16–24 maj 2019.

11. RYANAIR mottog den nationella domstolens beslut samma dag, det vill säga den 16 maj klockan 15:38, en kort tid efter det att luftrummet hade öppnats igen för lufttrafik. SKEYES delgavs beslutet den 21 maj 2019. Fram till den 24 maj 2019 hade ingen ny störning registrerats. Beslutet upphörde således att ha verkan utan att de löpande vitena verkställdes. **[Orig. s. 5]**
12. SKEYES överklagade beslutet av den 16 maj 2019 i egenskap av tredje man genom ett överklagande som lämnades in av en delgivningsman. I överklagandet har SKEYES yrkat följande:
- i första hand att domstolen ska förklara att den inte är behörig att pröva den ursprungliga ansökan och följaktligen upphäva det ursprungliga beslutet,
 - i andra hand att domstolen ska förklara att den inte är behörig att pröva den ursprungliga ansökan och återförvisa målet till ordföranden för Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) eller, alternativt, till ordföranden för Tribunal de première instance du Hainaut – division Charleroi (Förstainstansdomstolen i Hainaut, kansliort Charleroi, Belgien) – eller, i annat fall till ordföranden för Tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles (Franskspråkiga företagsdomstolen i Bryssel, Belgien),
 - i tredje hand avslå den ursprungliga ansökan och följaktligen upphäva det ursprungliga beslutet, och
 - i sista hand, avslå den ursprungliga ansökan i den del den innebär att löpande vite läggs till huvudförpliktelsen och följaktligen på detta sätt upphäva beslutet.

DISKUSSION

13 [utelämnas]

14 [OMISSIS]⁴ **[Orig. s. 6]** [utelämnas]⁵

15 [utelämnas] [Huruvida Skeyes överklagande kan tas upp till prövning]

16. SKEYES har, till stöd för att beslutet av den 16 maj 2019 ska upphävas, anfört två argument om bristande behörighet.

SKEYES gör i första hand gällande att den hänskjutande domstolen inte var behörig att pröva en ansökan som avsåg dess roll som ledningsorgan för det belgiska luftrummet.

⁴ [utelämnas]

⁵ [utelämnas]

SKEYES gör i andra hand gällande att det, i egenskap av offentlighetsligt bolag, inte kan omfattas av tribunal de l'entreprises (Företagsdomstolen, Belgien) behörighet.

17. SKEYES har för det första gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte var behörig att pröva RYANAIRs yrkande om att det skulle föreläggas att på nytt öppna upp det belgiska luftrummet.

Enligt SKEYES har RYANAIR inte någon subjektiv rättighet som gör det möjligt för bolaget att inge en sådan ansökan. SKEYES har påpekat att regleringen av det belgiska luftrummet omfattas av den befogenhet att företa skönsmässig bedömning som det fristående offentliga företaget SKEYES har och att endast SKEYES kan bedöma de villkor, enligt vilka luftrummet ska regleras.

18. Den hänskjutande domstolens bedömning: Domstolarna ska pröva ansökningar som grundar sig på en subjektiv rättighet. Den subjektiva rättigheten innebär att det föreligger en precis rättslig skyldighet som en objektiv rättsregel direkt ålägger en annan person och vars uppfyllande sökanden har ett eget intresse av.⁶
19. RYANAIRs ansökan grundade sig på att bolaget hade subjektiva rättigheter. RYANAIR uttryckte sig däri på följande sätt [utelämnas]:

”Dessa upprepade strejker och i synnerhet den vilda strejken, i samband med de dagar med vackert väder och sommarsemestrar som närmar sig, utsätter RYANAIR – liksom andra flygbolag – för [Orig. 7] allvarlig och irreparabel skada på grund av de inställda eller försenade flygningarna, den bristfälliga organisationen, resenärernas missnöje och de omfattande skyldigheter som åligger RYANAIR på grund av artikel 9 i förordning (EG) nr 261/2004 Även om flygledarnas strejk är en extraordinär omständighet som gör det möjligt för lufttrafikföretaget att inte betala ut den föreskrivna kompensationen vid en försenad eller inställd flygning, är företaget nämligen skyldigt att ta hand om och bistå passagerarna, vilket i förekommande fall även omfattar att inkvartera de på hotell, vilket representerar väldigt stora kostnader.”

20. Den hänskjutande domstolen påpekar att denna argumentation stöds av kravet på följande subjektiva rättigheter:
- RYANAIRs rätt, vilken är en följd av näringsfriheten, som erkänts av EU-domstolen som en allmän princip i unionsrätten⁷, att inte på ett oproportionerligt sätt hindras i utövandet av sin ekonomiska verksamhet som flygbolag på grund av offentlighetsrättsliga beslut som får till följd: att flygbolaget måste ta på sig extraordinära utgifter, att det uppstår problem med att organisera personalen och att ej kontrollerbara skador på bolagets anseende och renommé uppkommer. Vissa av dessa skador är svåra att reparera.

⁶ [utelämnas] [hänvisningar till nationell rättspraxis]

⁷ [utelämnas] [hänvisningar till doktrin]

- för det fall att SKEYES har gjort sig skyldig till ett åsidosättande, rätten att mot detta företag väcka talan om skadestånd, liknande den talan som RYANAIR väckt mot SKEYES, vilken avgjordes genom dom av den 7 november 2017 [utelämnas], och i vilken Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) fastställde beslutet i första instans om att SKEYES – med tillämpning av artikel 1384 tredje stycket i code civil (civillagen) – skulle förpliktas att ersätta den skada som RYANAIR vållats på grund av en vild strejk som pågick under 24 timmar och som bröt ut den 28 september 2010 inom grupper hos SKEYES (SKEYES har överklagat den domen),
 - rätten, som är en följd av rätten till ersättning för skada, att i förevarande fall begränsa skadan genom att i ansökan begära att SKEYES, vid äventyr av löpande vite, ska förbjudas att på nytt stänga luftrummet på grund av interna problem.
21. Motiverar de åberopade subjektiva rättigheterna, i motsats till vad SKEYES har hävdad, att användarna (luftrafikföretagen) kan ansöka om skydd vid allmän domstol?

SKEYES är ett fristående offentligägt företag bildat enligt belgisk rätt, vars verksamhet per definition är gränsöverskridande. Bestämmelserna i unionsrätten är följaktligen med nödvändighet relevanta för att fastställa vilka rättigheter användarna har gentemot en sådan enhet.

Det är detta som anges i skäl 24 i förordning (EG) nr 549/2004 (se de fullständiga hänvisningarna nedan): "... målet för denna förordning, nämligen inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, med tanke på åtgärdens gränsöverskridande dimension, och därför bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, med möjlighet till tillämpningsföreskrifter där särskilda lokala förhållanden beaktas ..."

22. På det europeiska planet ska således följande texter beaktas: [Orig. s. 8]

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet ("ramförordning")

Artikel 4

Nationella tillsynsmyndigheter

1. Medlemsstaterna ska tillsammans eller var för sig, antingen utse eller inrätta ett eller flera organ som sin nationella tillsynsmyndighet som ska åta sig de uppgifter som en sådan myndighet tilldelas enligt denna förordning och enligt de åtgärder som avses i artikel 3.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 av den 10 mars 2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det

gemensamma europeiska luftrummet ("förordning om tillhandahållande av tjänster")

Ingress

(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.*

(6) *Medlemsstaterna bör tillåtas att överlämna åt erkända organisationer med fackmässig erfarenhet att kontrollera att leverantörer av flygtrafiktjänster uppfyller de gemensamma bestämmelser som har fastställts på gemenskapsnivå.*

(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.*

Artikel 8

Utnämning av leverantörer av flygtrafikledningstjänster

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.*

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.*

23. SKEYES har hävdat att det, på grund av sin ställning som "leverantör av lufttrafiktjänster" i Belgien och den befogenhet att företa skönsmässig bedömning som det har, inte omfattas av någon domstolskontroll vad gäller de åsidosättanden som kan läggas till last vid utövandet av sina befogenheter.

Denna ståndpunkt förefaller strida mot unionsrätten. [Orig. s. 9]

Även om de nationella myndigheterna – med tillämpning av unionsbestämmelserna – fastställer rättigheter och skyldigheter för sådana organisationer som SKEYES, förefaller dessa myndigheter nämligen, vid detta

fastställande, vara skyldiga att ge användarna ett effektivt rättsmedel för det fall det offentliga företaget gör sig skyldigt till ett åsidosättande.

Den hänskjutande domstolen ska således pröva huruvida de subjektiva rättigheter som RYANAIR begär skydd för, trots det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer SKEYES, vilket får till följd att detta företag – med hänvisning till allmänintresset – ensamt kan bedöma huruvida dess beslut är lämpliga, kan tvinga SKEYES att redogöra för de villkor, enligt vilka detta utrymme för skönsmässig bedömning utövas. Denna fråga beskrivs som ”delikat” i doktrinen.⁸

24. Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien) har i flera avgöranden medgett att sökanden kan vända sig till en domstol, även om den administrativa myndighetens rätt att vidta åtgärder omfattas av dess utrymme för skönsmässig bedömning. Det kan nämligen inte uteslutas att nämnda myndighet gör sig skyldig till ett fel genom att åsidosätta en subjektiv rättighet eller, även i avsaknad av en sådan rättighet, genom att inte använda sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning som en normalt försiktig administrativ myndighet hade gjort under samma omständigheter.

I en referensdom av den 26 mars 2009⁹ uttalade sig Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien) på följande sätt:

”En administrativ myndighet som fattar ett beslut med stöd av sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för myndigheten att inom lagens gränser själv bestämma hur den ska utöva sin behörighet och välja den lösning som den anser lämpligast. Den dömande makten är behörig att vid utövandet av denna befogenhet att företa skönsmässig bedömning förebygga eller avhjälpa varje form av åsidosättande av en subjektiv rättighet som administrativa myndigheten gjort sig skyldig till.”¹⁰

Det framgår av denna rättspraxis att det viktiga vid prövningen av den dömande maktens behörighet är den rättighet som den sökande har åberopat. Om den åberopade rättigheten är en subjektiv rättighet (och sökanden har ett omedelbart, faktiskt och aktuellt intresse av att åberopa den), omfattas ansökan av den dömande maktens behörighet. Frågan huruvida ansökan är välgrundad är en annan fråga, inom ramen för vilken den administrativa myndighetens särskilda ställning ska beaktas.

25. Den hänskjutande domstolen har påpekat att Cour de cassations (Högsta domstolen, Belgien) domar, i vilka omfattningen av den administrativa

⁸ [utelämnas] [hänvisningar till doktrin]

⁹ [utelämnas] [hänvisningar]

¹⁰ [utelämnas] [hänvisningar till rättspraxis]

myndighetens befogenhet att företa skönsmässig bedömning undersöks, rör utlänningsrätt och att dessa bestämmelser huvudsakligen är nationella.

I förevarande fall rör tvisten de specifika europeiska bestämmelser som det har erinrats om ovan och som varje stat i unionen såsom en prioritet ska iaktta.

För att fastställa de eventuella gränserna för den befogenhet att företa skönsmässig bedömning som aktörerna inom det europeiska luftrummet har, anser den hänskjutande domstolen att de frågor som anges i avgörandet i förevarande beslut ska hänskjutas till Europeiska unionens domstol. **[Orig. s. 10]**

MOT DENNA BAKGRUND

Ställer vi, [utelämnas] ordföranden för Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, (Företagsdomstolen i Hainaut) [utelämnas],

[utelämnas] [uppgifter om förfarandet, huruvida överklagandet från tredje man kan tas upp till prövning, behovet av att begära förhandsavgörande)

med tillämpning av artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, följande frågor till Europeiska unionens domstol:

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 från de nationella domstolarnas kontroll, eller ska bestämmelserna i förordningen 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 *”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”*, tolkas så, att den inte bara utesluter konkurrensregler i egentlig mening, utan även 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?

[utelämnas] (vilandeförklaring, interimistisk verkställighet, uppgifter om förfarandet)

Detta beslut meddelades vid den extraordinära offentliga förhandlingen den TJUGOTREDJE JULI TVÅTUSEN TJUGO vid avdelningen för interimistiska åtgärder.

[utelämnas] [underskrifter]

ARBETSDOKUMENT