



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 4. september 2025<sup>1</sup>

**Sag C-408/24**

**Republik Österreich**

**mod**

**Austrian Airlines AG**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – luftfart – fælles europæisk luftrum – forordning (EF) nr. 549/2004 – artikel 2, nr. 4) – forordning (EF) nr. 550/2004 – artikel 8 – luftfartstjenesteudøver – udfald af meddelelsesoverførselsserveren i lufthavnen Wien-Schwechat – tjenesteyderens pligtforsømmelse – forsinkelser af ekspedition og modtagelse af flyvninger – et luftfartsselskabs formuetab – tilsidesættelse af en individualbeskyttende bestemmelse – national ret eller EU-ret – erstatningssøgsmål – statens erstatningsansvar«

## I. Indledning

1. Beskytter de EU-retlige henholdsvis nationale bestemmelser om luftfartens funktion og sikkerhed et luftfartsselskab, der som luftrumsbruger er henvist til at benytte en statsligt kontrolleret luftfartstjenesteudovers tjenester mod vederlag? Og kan et sådant selskab anlægge sag mod staten med påstand om erstatning af det formuetab, der er opstået for selskabet som følge af, at denne tjenesteudøver har tilsidesat en pligt, som er fastsat i disse bestemmelser? Disse spørgsmål er omdrejningspunktet for den præjudicielle anmodning, som i det væsentlige er foranlediget af Domstolens dom i Skeyes-sagen<sup>2</sup>.

2. Et sådant erstatningskrav mod staten forudsætter ifølge fast retspraksis overtrædelse af en (EU-retlig) bestemmelse, som tillægger borgerne en rettighed eller i det mindste (også) har til formål at beskytte dem<sup>3</sup>. Domstolen støtter nødvendigheden af en sådan hæftelse på princippet

<sup>1</sup> – Originalsprog: tysk.

<sup>2</sup> – Dom af 2.6.2022 (C-353/20, EU:C:2022:423).

<sup>3</sup> – I denne retning dom af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

om effektiv retsbeskyttelse samt den grundlæggende ret til effektive retsmidler som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)<sup>4</sup>.

3. Med det præjudicielle spørgsmål ønskes det navnlig oplyst, om den nødvendige individualbeskyttende bestemmelse er forankret i EU-retten eller kun i national ret. Udtalelserne i Skeyes-dommen<sup>5</sup> om retten til effektive retsmidler på luftfartsområdet er ambivalente på dette punkt. Domstolen får således lejlighed til at præcisere sin hidtidige praksis.

## II. Retsgrundlag

### A. Anførte EU-retlige forskrifter

#### 1. Forordning (EF) nr. 549/2004

4. Artikel 1, stk. 1, i forordning (EF) nr. 549/2004<sup>6</sup> har følgende ordlyd:

»Formålet med initiativet vedrørende oprettelse af et fælles europæisk luftrum er at forbedre lufttrafikkens nuværende sikkerhedsstandarder, at bidrage til en bæredygtig udvikling af lufttrafiksystemet, og at forbedre præstationerne generelt inden for systemet af lufttrafikstyring (ATM) og luftfartstjenester (ANS) for den almene lufttrafik i Europa for derigennem at tilgodese alle luftrumsbrugeres behov. Dette fælles europæiske luftrum består af et sammenhængende paneuropæisk net af ruter, netstyrings- og lufttrafikstyringssystemer, som udelukkende er baseret på sikkerhedsmæssige, effektivitetsmæssige og tekniske hensyn til fordel for alle luftrumsbrugere. I den sammenhæng fastsættes et harmoniseret regelsæt for oprettelsen af det fælles europæiske luftrum ved denne forordning.«

5. Artikel 2 i forordning nr. 549/2004 fastsætter bl.a. følgende definitioner:

»[...]

- 4) »luftfartstjenester«: lufttrafiktjenester, kommunikations-, navigations- og overvågningstjenester, vejrtjenester til luftfartsformål og luftfartsinformationstjenester
- 5) »luftfartstjenesteudøvere«: enhver offentlig eller privat enhed, der udøver luftfartstjenester for den almene lufttrafik

[...]

<sup>4</sup> – Jf. i denne retning dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 20 ff. og 39), og af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 98 ff., navnlig præmis 101 og den deri nævnte retspraksis). Jf. vedrørende nødvendigheden af »effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten« blot dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 167 og 168), og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>5</sup> – Dom af 2.6.2022 (C-353/20, EU:C:2022:423, præmis 35 ff.).

<sup>6</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10.3.2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum (rammeforordningen) (EFT 2001, L 96, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1070/2009 af 21.10.2009 (EUT 2009, L 300, s. 34).

8) »luftrumsbrugere«: operatører af luftfartøjer, der anvendes i forbindelse med almen lufttrafik.

[...]

11) »lufttrafiktjenester«: de forskellige flyveinformationstjenester, alarmeringstjenester, lufttrafikirådgivningstjenester og flyvekontrolltjenester (område-, indflyvnings- og tårnkontrolltjenester).

[...]«

## 2. Forordning (EF) nr. 550/2004

6. Artikel 1, første afsnit, i forordning (EF) 550/2004<sup>7</sup> har overskriften »Formål og anvendelsesområde« og fastsætter:

»[Forordning nr. 550/2004] omhandler inden for rammeforordningens anvendelsesområde udøvelsen af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum. Den har til formål at fastsætte fælles krav med henblik på sikker og effektiv udøvelse af luftfartstjenester i [Unionen].«

7. Artikel 6 i forordning nr. 550/2004 findes i kapitel II med »Bestemmelser vedrørende tjenesteudøvelse«, har overskriften »Fælles krav« og er affattet således:

»De fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester fastlægges efter proceduren i [...] artikel 5, stk. 3[, i forordning nr. 550/2004]. De fælles krav omfatter følgende aspekter:

- teknisk og operativ kompetence og egnethed
- sikkerheds- og kvalitetsstyringssystemer og -processer
- rapporteringssystemer
- tjenesternes kvalitet
- økonomisk styrke
- ansvars- og forsikringsdækning
- ejerforhold og organisatorisk struktur, herunder forebyggelse af interessekonflikter
- menneskelige ressourcer, herunder passende bemandingsplaner
- sikkerhed (security).«

<sup>7</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 550/2004 af 10.3.2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum (luftfartstjenesteforordningen) (EUT 2004, L 96, s. 10), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1070/2009 af 21.10.2009 (EUT 2009, L 300, s. 34).

8. Artikel 7 i forordning nr. 550/2004 med overskriften »Certificering af luftfartstjenesteudøvere« fastsætter bl.a.:

»1. Udøvelsen af enhver form for luftfartstjenester i [Unionen] kræver certificering fra medlemsstaterne.

[...]

3. De nationale tilsynsmyndigheder udsteder et certifikat til en luftfartstjenesteudøver, [...]

4. Certifikaterne skal angive luftfartstjenesteudøvernes rettigheder og forpligtelser, [...]

[...]«

9. Artikel 8 i forordning nr. 550/2004 med overskriften »Udpegelse af lufttrafiktjenesteudøvere« fastsætter bl.a.:

»1. Medlemsstaterne sikrer for så vidt angår luftrummet under deres ansvarsområde, at der udøves lufttrafiktjenester med eneret inden for specifikke luftrumsblokke. Med henblik herpå udpeger medlemsstaterne en lufttrafiktjenesteudøver, som er indehaver af et certifikat, der er gyldigt i [Unionen].

[...]

3. Medlemsstaterne definerer, hvilke rettigheder og forpligtelser de udpegede lufttrafiktjenesteudøvere har. Forpligtelserne kan omfatte vilkår for rettidig levering af relevante oplysninger, der gør det muligt at identificere al flyvning med luftfartøjer i det luftrum, som hører ind under deres ansvarsområde.

4. Medlemsstaterne skal kunne udøve et skøn ved valget af lufttrafiktjenesteudøver, forudsat at denne opfylder de krav og betingelser, der er omhandlet i artikel 6 og 7.

[...]«

### 3. Gennemførelsesforordning (EU) nr. 1035/2011

10. Bilag I, punkt 1, til gennemførelsesforordning (EU) nr. 1035/2011<sup>8</sup> har overskriften »Almindelige krav til udøvelse af luftfartstjenester« og fastsætter følgende:

»Teknisk og operativ kompetence og kapacitet

Luftfartstjenesteudøvere skal kunne udøve deres tjenester på en sikker, effektiv, kontinuerlig og holdbar måde, der er afstemt efter ethvert rimeligt efterspørgselsniveau for et givet luftrum. I dette øjemed skal de opretholde en passende teknisk og operativ kapacitet og ekspertise.«

<sup>8</sup> – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1035/2011 af 17.10.2011 om fastsættelse af fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester og om ændring af forordning (EF) nr. 482/2008 og (EU) nr. 691/2010 (EUT 2011, L 271, s. 23), senere erstattet af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/373 af 1.3.2017 om fastsættelse af fælles krav til udøvere af lufttrafikstyrings- og luftfartstjenester og andre lufttrafikstyringsnetfunktioner og tilsynet med disse udøvere, om ophævelse af forordning (EF) nr. 482/2008, gennemførelsesforordning (EU) nr. 1034/2011 og (EU) nr. 1035/2011 samt forordning (EU) 2016/1377 og om ændring af forordning (EU) nr. 677/2011 (EUT 2017, L 62, s. 1), som først trådte i kraft den 2.1.2020 og ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

## **B. Anførte nationale forskrifter**

### *1. Luftfartsloven*

11. Bestemmelserne om luftfart findes i Bundesgesetz über die Luftfahrt (forbundslov om luftfart) af 2. december 1957<sup>9</sup> (herefter »luftfartsloven«) i ottende del under overskriften »Luftfahrtstjenester, drift af civile fly og særlige sikkerhedsforanstaltninger«.

12. Luftfartslovens § 120 har overskriften »Udøvelse af luftfahrtstjenester« og fastsætter bl.a.:

»(1) Medmindre andet er fastsat i eller på grund af internationale aftaler, EU-regler eller i denne forbundslov, påhviler udøvelse af luftfahrtstjenester som forbundsstatens myndighedsopgave Austro Control GmbH. Austro Control GmbH er udpeget til at gennemføre lufttrafiktjenester i henhold til § 119, stk. 2, nr. 1, litra a, og vejrtjenester til luftfartsformål i henhold til § 119, stk. 2, nr. 1, litra c, med eneret som omhandlet i artikel 8 og artikel 9 i forordning (EF) nr. 550/2004 om udøvelse af luftfahrtstjenester i det fælles europæiske luftrum (»luftfahrtstjenesteforordningen«) [...].

[...]

(5) Luftfahrtstjenesteudøverne skal opretholde de nødvendige luftfahrtstjenestefaciliteter med henblik på korrekt og sikkert at opfylde de opgaver, de er blevet overdraget, i overensstemmelse med internationale standarder, holde dem i driftssikker stand og drive dem korrekt.

[...]«

### *2. Austro Control Gesellschaft-loven og loven om offentligt erstatningsansvar*

13. Bundesgesetz über die Austro Control Gesellschaft mit beschränkter Haftung<sup>10</sup> (forbundsloven om Austro Control Gesellschaft mit beschränkter Haftung, herefter »ACG-loven«) indeholder i artikel I bestemmelser om dette selskabs oprettelse, opgaver og beføjelser samt forbundsstatens erstatningsansvar. For skader, som tilføjes tredjemand af dette selskab under varetagelsen af dets opgaver hæfter udelukkende forbundsstaten (ACG-lovens § 10, stk. 1, sammenholdt med § 1, stk. 1, i Amtshaftungsgesetz, herefter »lov om offentligt erstatningsansvar«<sup>11</sup>).

## **III. Tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen**

14. Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (herefter »Austro Control«) er et selskab, som blev oprettet ved ACG-loven, og hvis eneste selskabsdeltager er Republikken Østrig (herefter »forbundsstaten«). Austro Control skal varetage alle opgaver, som tidligere påhvilede Bundesamt für Zivilluftfahrt (forbundsmyndigheden for civil luftfart, Østrig), navnlig luftfahrtstjenesterne, som er en offentlig opgave.

<sup>9</sup> – BGBl. nr. 253/1957.

<sup>10</sup> – BGBl. nr. 898/1993.

<sup>11</sup> – BGBl. nr. 20/1949.

15. Sagsøgeren i hovedsagen, Austrian Airlines AG, er et luftfartsselskab med hjemsted i sin oprindelseslufthavn Wien-Schwechat (Østrig). I forbindelse med flyvninger fra og til Wien anvender selskabet Austro Controls luftfartstjenester og skal betale afgifter herfor.

16. Den 28. august 2016 optrådte der fejl på meddelelsesoverførselsserveren («Aeronautical Fixed Telecommunication Network», herefter »AFTN-serveren«), som drives af Austro Control og er en del af AFTN-netværket til transfer af flyoplysninger mellem de enkelte luftfartsselskaber, Austro Control og Eurocontrol (den europæiske koordinationsinstans i Bruxelles). Derved opstod der forsinkelser i forbindelse med ekspedition og modtagelse af flyvninger samt en ophobning af passagerer, som berørte sagsøgeren. Sagsøgeren anlagde derefter en sag om offentligt erstatningsansvar mod forbundsstaten ved Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (den regionale domstol for civile sager i Wien) med påstand om erstatning af et tab på 373 170,46 EUR. Sagsøgeren har som begrundelse bl.a. gjort gældende, at Austro Control culpøst forsømte at holde AFTN-serveren i en driftssikker stand. Landesgericht (den regionale domstol) forkastede søgsmålet, og sagsøgeren iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved Oberlandesgericht Wien (øverste regionale domstol i Wien) som appeldomstol. Denne ophævede Landesgerichts (den regionale domstol) dom. Forbundsstaten har indbragt denne afgørelse for den forelæggende ret, Oberster Gerichtshof in Zivilsachen (øverste domstol for civile sager, Østrig).

17. Den sagsøgte forbundsstat er af den opfattelse, at dens erstatningsansvar ikke kommer i betragtning allerede af den grund, at de nationale og EU-retlige bestemmelser om luftfart kun tjener almenhedens interesse i en sikker lufttrafik, men ikke beskyttelsen af luftfartsselskabers økonomiske interesser.

18. Den forelæggende ret henviser i denne forbindelse til sin egen praksis, hvorefter der selv i tilfælde af en culpøs overtrædelse af retsfor skrifter kun betales erstatning for de skader, som den overtrådte bestemmelse har til formål at hindre eller i det mindste også har til formål at hindre. Kun i dette tilfælde foreligger den nødvendige retsstridighedssammenhæng mellem skaden og den overtrådte bestemmelse. Det afgørende for at begrunde et erstatningsansvar er derfor den overtrådte bestemmelses beskyttelsesformål, som skal udfindes ved fortolkning. Et erstatningsansvar kommer desuden kun i betragtning, hvis den overtrådte bestemmelse også beskytter individuelle interesser. Dette forudsætter som regel en særlig retlig forbindelse mellem skadelidte og den juridiske enhed, hvis organer angiveligt har tilsidesat en embedspligt. Derimod afvises det, at bestemmelsen også har til formål at beskytte individuelle interesser, hvis opfyldelsen af offentlige opgaver berører et så stort og ubestemt antal personer, at disse må sidestilles med almenheden. I tilfælde af en sådan beskyttelse, som kun er en refleks, kommer et erstatningsansvar ikke i betragtning, heller ikke i tilfælde af retsstridig og culpøs adfærd.

19. Ifølge den forelæggende ret er Austro Control som omhandlet i luftfartslovens § 120, stk. 1, udpeget til at gennemføre lufttrafiktjenesterne »med eneret som omhandlet i artikel 8 [...] i forordning (EF) nr. 550/2004«. Domstolen fortolkede denne EU-retlige forskrift i sin dom i Skeyes-sagen<sup>12</sup>. I den hovedsag, der lå til grund for dommen, anfægtede en luftfartstjenesteudøver en bøde, som var blevet pålagt den pågældende luftfartstjenesteudøver efter anmodning fra et luftfartsselskab for at få den pågældende luftfartstjenesteudøver til atter at frigive et luftrum, som var spærret på grund af en flyvelederstrejke. Luftfartstjenesteudøveren gjorde ganske vist gældende, at et luftfartsselskab hverken har en »subjektiv ret« til at fremsætte en sådan anmodning eller adgang til et tilsvarende (effektivt) retsmiddel. Domstolen bekræftede imidlertid, at luftrumsbrugeren har ret til et effektivt retsmiddel i forbindelse med

<sup>12</sup> – Dom af 2.6.2022 (C-353/20, EU:C:2022:423).

pligtforsømmelser fra luftfartstjenesteudøvers side. Navnlig anerkendte den, at artikel 8 i forordning nr. 550/2004 – sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004 – giver luftrumsbrugeren rettigheder, som kan berøres af en luftfartstjenesteudøver.

20. Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt også luftrumsbrugers rent formueretlige interesser er beskyttet af disse bestemmelser og dermed kan begrunde et offentligt erstatningsansvar. I denne forbindelse skal der tages hensyn til, at sagsøgeren som luftrumsbruger er henvist til Austro Control GmbH's ydelser i denne virksomheds egenskab af luftfartstjenesteudøver og skal betale en afgift for benyttelse af luftfartstjenester og -faciliteter ved ankomst og afgang i lufthavne. Dette taler til fordel for, at der foreligger en særlig retlig relation til den sagsøgte forbundsstat, og imod, at bestemmelserne om luftfartssikkerheden udelukkende tjener sikkerhedsaspekter og dermed almene interesser.

21. Derfor har Oberster Gerichtshof in Zivilsachen (øverste domstol for civilretlige sager, Østrig) udsat sagen og forlagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 550/2004 af 10. marts 2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum (»luftfartstjenesteforordningen«), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1070/2009 af 21. oktober 2009, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum (»rammeforordningen«), som ændret ved forordning (EF) nr. 1070/2009 fortolkes således, at udøvelse af luftfartstjenester også har til formål at beskytte den enkelte luftrumsbruger mod et rent formuetab, som indtræffer på grund af retsstridige og culpøse forsømmelser fra den luftfartstjenesteudøvers side, som har fået overdraget udøvelsen af luftfartstjenesterne?«

22. I sagen for Domstolen har sagsøgeren Austrian Airlines, den sagsøgte forbundsstat, repræsenteret ved Finanzprokuratur (forbundsstatens juridiske tjeneste), Østrig, Frankrig og Kommissionen indgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af Frankrig deltog disse procesdeltagere og Belgien i retsmødet den 21. maj 2025 og besvarede Domstolens mundtlige spørgsmål.

## IV. Retlig bedømmelse

### A. Indledende bemærkninger

23. Det præjudicielle spørgsmål omhandler statens erstatningsansvar for et formuetab, som er opstået for en luftrumsbruger på grund af en mulig pligtforsømmelse fra en statsligt kontrolleret luftfartstjenesteudøvers side. Et sådant krav (om statens erstatningsansvar) kan kun gøres gældende, hvis de relevante afledte EU-bestemmelser om luftfart tillægger de berørte luftrumsbrugere rettigheder<sup>13</sup> eller i det mindste har til formål af tillægge dem sådanne rettigheder – ved den nationale lovgiver<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> – Siden dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 20 og 39), er det anerkendt, at et sådant statsligt erstatningsansvar også kan støttes på tilsidesættelse af en direkte anvendelig EU-retlig bestemmelse.

<sup>14</sup> – Jf. blot dom af 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening) (C-61/21, EU:C:2022:1015, præmis 44 ff.).

24. De konstateringer, der blev truffet om dette i Skeyes-dommen<sup>15</sup>, er ambivalente, for ikke at sige vildledende. De omhandler i det væsentlige det *efterfølgende* spørgsmål, om medlemsstaternes retsorden skal fastsætte et effektivt retsmiddel til beskyttelse af luftfartsselskaberne. Det *forudgående* spørgsmål, om de afledte EU-retlige bestemmelser, der eventuelt er overtrådt, tillægger borgerne rettigheder henholdsvis i det mindste har til formål af beskytte borgerne, undersøges derimod ikke præcist i dommen<sup>16</sup>. Som det også nævnes af den forelæggende ret, burde den pågældende sag imidlertid allerede have givet tilstrækkeligt anledning til en sådan undersøgelse. Luftfartstjenesteudøveren i den pågældende sag havde nemlig udtrykkeligt gjort gældende, at luftfartsselskaberne ikke kan udlede »subjektive rettigheder« af artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004<sup>17</sup>.

25. Konklusionen, hvorefter luftfartsbestemmelser ikke tillægger »subjektive rettigheder«, kan jeg kun tilslutte mig.

26. For at begrunde dette undersøger jeg først, om de relevante EU-retlige forskrifter tillægger borgerne rettigheder, som kan danne grundlag for et erstatningssøgsmål mod staten (under B). Derefter undersøger jeg, om disse bestemmelser i henhold til retspraksis om statens erstatningsansvar har til formål i det mindste at tillægge borgerne rettigheder, som skal konkretiseres i national ret. I denne forbindelse diskuterer jeg også, om der er behov for at præcisere Domstolens konstateringer i Skeyes-dommen (under C).

***B. Statsligt erstatningsansvar på grundlag af artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004?***

27. Såfremt EU-retlige bestemmelser tillægger borgerne rettigheder, kan disse gøre dem gældende – navnlig over for staten – ved domstolene (primær retsbeskyttelse)<sup>18</sup>. I tilfælde af overtrædelse af sådanne bestemmelser kan et erstatningssøgsmål mod staten også komme i betragtning, hvis bestemte betingelser er opfyldt (sekundær retsbeskyttelse)<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> – Dom af 2.6.2022 (C-353/20, EU:C:2022:423).

<sup>16</sup> – Domstolen begrænsede sig i denne forbindelse til ret vagt at konstatere for det første, at henset til den sammenhæng, hvori artikel 8 i forordning nr. 550/2004 indgår, og til det formål, der forfølges med denne forordning, »udgør de forpligtelser, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 8, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004, tjenester, der udøves i luftrumsbrugernes interesse, og som følgelig kan give dem rettigheder«, og for det andet, at »luftrumsbrugere, såsom luftfartsselskaberne, har rettigheder i henhold til den gældende afledte EU-ret«, og for det tredje, at en luftrumsbruger »er indehaver af visse rettigheder«; jf. dom af 2.6.2022 (C-353/20, EU:C:2022:423, præmis 45, 46 og 49; mine fremhævelser kun her).

<sup>17</sup> – Jf. dom af 2.6.2022, Skeyes (C-353/20, EU:C:2022:423, præmis 22).

<sup>18</sup> – Vedrørende privates ret til at gøre direkte anvendelige direktivbestemmelser gældende over for staten ved domstolene jf. allerede dom af 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, præmis 17 ff.).

<sup>19</sup> – Jf. dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 31 ff.), og af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 20 og 39). Sammenfattende dom af 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening) (C-61/21, EU:C:2022:1015, præmis 46 og 47 og den deri nævnte retspraksis).

28. De omtvistede bestemmelser findes i en forordning, som i henhold til artikel 288, stk. 2, TEUF gælder umiddelbart i hver medlemsstat. En forordning kan imidlertid undtagelsesvis kræve vedtagelse af nationale gennemførelsesbestemmelser<sup>20</sup>. Dette er tilfældet for de omtvistede bestemmelser, som ikke i sig selv tillægger borgerne rettigheder, der kan gøres gældende ved domstolene<sup>21</sup>.

29. Allerede den samlede struktur af forordning nr. 549/2004 og 550/2004, hvoraf førstnævnte har betegnelsen »rammeforordning«, tyder på, at de – i lighed med direktiver som omhandlet i artikel 288, stk. 3, TEUF – kræver en supplerende og konkretiserende gennemførelse i national ret. I overensstemmelse med dette er mange af deres bestemmelser kun af definatorisk eller programmatisk natur og overlader en vid gennemførelsesmargen til medlemsstaterne.

30. Dette gælder også for artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004 med hensyn til levering af luftfartstjenester.

31. Således begrænser artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004 sig til at definere begrebet »luftfartstjenester« som »lufttrafiktjenester, kommunikations-, navigations- og overvågningstjenester, vejrtjenester til luftfartsformål og luftfartsinformationstjenester«.

32. Artikel 8 i forordning nr. 550/2004 med overskriften »Udpegelse af lufttrafiktjenesteudøvere« kræver kun, at medlemsstaterne bl.a. sikrer »for så vidt angår luftrummet under deres ansvarsområde, at der udøves lufttrafiktjenester med eneret inden for specifikke luftrumsblokke« og med henblik herpå udpeger »en lufttrafiktjenesteudøver, som er indehaver af et certifikat, der er gyldigt i [Unionen]« (stk. 1), samt definerer, hvilke »rettigheder og forpligtelser« de udpegede lufttrafiktjenesteudøvere har (stk. 3). Indholdet af disse rettigheder og forpligtelser bestemmes imidlertid ikke nærmere heri. I henhold til artikel 8, stk. 4, er det desuden op til medlemsstaternes skøn at udvælge en sådan luftfartstjenesteudøver.

33. I overensstemmelse med de »minimumskrav«, der ifølge første betragtning skal opfyldes, fastsætter artikel 6 i forordning nr. 550/2004 tværtimod, at der først efter (udvalgs)proceduren i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 549/2004 fastlægges fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester<sup>22</sup>. Dette omfatter bl.a. »teknisk og operativ kompetence og egnethed«, »sikkerheds- og kvalitetsstyringssystemer og -processer«, »rapporteringssystemer«, »tjenesternes kvalitet«, »ansvars- og forsikringsdækning« samt »sikkerhed (security)«. Heller ikke »Almindelige krav til udøvelse af luftfartstjenester«, som er reguleret i bilag I, punkt 1, til gennemførelsesforordning nr. 1035/2011, og som første gang blev anført af Kommissionen i retsmødet, konkretiserer de »forpligtelser«, der er nævnt i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 550/2004. De kræver kun helt generelt, at luftfartstjenesteudøvere skal udøve disse »tjenester på en sikker, effektiv, kontinuerlig og holdbar måde«.

34. Dermed indeholder artikel 8, stk. 1, 3 og 4 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med bilag I, punkt 1, til gennemførelsesforordning nr. 1035/2011, reelt kun et pålæg til medlemsstaterne om at etablere en national retsramme for udøvelse af luftfartstjenester som omhandlet i artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004, udvælge eller udpege de nødvendige

<sup>20</sup> – Jf. i denne retning dom af 11.1.2001, Monte Arcosu (C-403/98, EU:C:2001:6, præmis 26-28), af 14.4.2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging og Janssens (C-42/10, C-45/10 og C-57/10, EU:C:2011:253, præmis 47 ff.), og af 30.5.2024, Expedia (C-663/22, EU:C:2024:433, præmis 40-42 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>21</sup> – Jf. vedrørende den omvendte situation generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse Electrabel m.fl. (C-633/23, EU:C:2025:131, punkt 34-36).

<sup>22</sup> – Jf. Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 1035/2011 (ovenfor, fodnote 8).

tjenesteudøvere til dette samt fastlægge disses »rettigheder og forpligtelser«. Helt tilsvarende kræver artikel 7, stk. 1, 3 og 4, i forordning nr. 550/2004 kun af medlemsstaterne, at de i forbindelse med certificeringen af luftfartstjenesteudøverne, som opfylder de i denne forordnings artikel 6 nævnte fælles krav, udsteder certifikater til disse tjenesteudøvere, som angiver deres »rettigheder og forpligtelser«. Den generelt formulerede definition af luftfartstjenester i artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004 (ovenfor, punkt 31) bekræfter denne vurdering.

35. Det fremgår imidlertid ikke direkte hverken af disse eller andre bestemmelser i de nævnte forordninger, *hvordan* disse rettigheder og forpligtelser skal være udformet indholdsmæssigt, for slet ikke at tale om, *hvorvidt* og *i hvilket omfang* overholdelsen af dem også har til formål at beskytte luftrumsbrugerne. Den nationale lovgivers udformning af rettighederne og forpligtelserne skal blot være egnet til at opnå det deri fastsatte – generelle – mål om at etablere et effektivt luftrafiksystem med et ensartet, højt sikkerhedsniveau i luftfartstjenesterne<sup>23</sup> i det fælles europæiske luftrum<sup>24</sup>, hvor en sikker, effektiv, kontinuerlig og holdbar udøvelse af luftfartstjenester er sikret<sup>25</sup>.

36. Jeg konkluderer på denne baggrund, at de førnævnte EU-retlige forskrifter, navnlig artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004, ikke tillægger luftrumsbrugerne subjektive rettigheder, som kan indbringes for domstolene. De kan på grund af deres ubestemte indhold ikke udgøre et selvstændigt grundlag for en søgsmål om erstatningsansvar ved en national domstol<sup>26</sup>.

37. Som jeg vil vise i det følgende, sætter Skeyes-dommen ikke spørgsmålstegn ved dette resultat.

### C. Øvrige kriterier for statens erstatningsansvar i lyset af Skeyes-dommen

38. Det er imidlertid ikke en ufravigelig betingelse for statens erstatningsansvar, at der er sket en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, som finder direkte anvendelse, og den subjektive rettighed, der tillægges ved denne<sup>27</sup>. I stedet skal bestemmelsen kun *have til formål* at tillægge borgerne rettigheder. I denne forbindelse udelukker den omstændighed, at en bestemmelse også

<sup>23</sup> – Første og tredje betragtning til forordning nr. 549/2004.

<sup>24</sup> – Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 549/2004.

<sup>25</sup> – Jf. fjerde betragtning til samt artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 550/2004: »Denne forordning omhandler udøvelsen af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum. Den har til formål at fastsætte fælles krav med henblik på sikker og effektiv udøvelse af luftfartstjenester i [Unionen].«

<sup>26</sup> – Jf. i denne retning dom af 22.12.2022, *Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening)* (C-61/21, EU:C:2022:1015, præmis 46 ff.). Vedrørende den sammenlignelige struktur i artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30.5.1994 om indskudsgarantiordninger (EFT 1994, L 135, s. 5), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/14/EF af 11.3.2009 om ændring af direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger for så vidt angår dækningsniveau og udbetalingsfrist (EUT 2009, L 68, s. 3), med hensyn til beskyttelse af investorer jf. dom af 12.10.2004, *Paul m.fl.* (C-222/02, EU:C:2004:606, præmis 40 ff.), af 4.10.2018, *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 90 ff.), og af 25.3.2021, *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 51 ff., navnlig præmis 57). Jf. også generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse *Paul m.fl.* (C-222/02, EU:C:2003:637, punkt 75 ff., hvori hun også benægter denne bestemmelses direkte virkning; jf. herom ligeledes mit forslag til afgørelse *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:412, punkt 78 ff.) samt *Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening)* (C-61/21, EU:C:2022:359, punkt 82 ff.). Jf. ligeledes vedrørende ansvar for medicinsk udstyr dom af 16.2.2017, *Schmitt* (C-219/15, EU:C:2017:128, præmis 55 ff.). Anderledes i forbindelse med beskyttelse af tilbudsgiveren ved overtagelsestilbud jf. dom af 10.12.2020, *Euromin Holdings (Cyprus)* (C-735/19, EU:C:2020:1014, præmis 79 ff.). Jf. vedrørende den primære retsbeskyttelse i forbindelse med den direkte virkning også, e contrario, dom af 8.3.2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning)* (C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 18 og 19 og den deri nævnte retspraksis), og af 21.12.2023, *Papier Mettler Italia* (C-86/22, EU:C:2023:1023, præmis 76 og 77).

<sup>27</sup> – Grundlæggende dom af 9.11.1995, *Francovich* (C-479/93, EU:C:1995:372, præmis 10 ff.). Jf. desuden dom af 10.12.2020, *Euromin Holdings (Cypern)* (C-735/19, EU:C:2020:1014, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis), og af 22.12.2022, *Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening)* (C-61/21, EU:C:2022:1015, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis) samt mit forslag til afgørelse *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:412, punkt 88 og den deri nævnte retspraksis) og *Euromin Holdings (Cyprus)* (C-735/19, EU:C:2020:697, punkt 96).

tjener andre formål, navnlig beskyttelse af almene hensyn, ikke, at den også har til formål at beskytte borgerne<sup>28</sup>. Desuden er det en betingelse for statens erstatningsansvar, at der konstateres en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af denne bestemmelse<sup>29</sup>.

39. Som Austrian Airlines og Kommissionen har gjort gældende, tjener bl.a. de i artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004, nævnte luftfartstjenester, som skal udøves kontinuerligt, ifølge Skeyes-dommen<sup>30</sup> ikke kun til at opfylde den almene interesse i at sikre et effektivt og sikkert fælles europæiske luftrum, men også luftrumsbrugernes, dvs. luftfartsselskabernes, interesser og økonomiske virksomhed. Luftfartsselskaberne og deres kunder profiterer ganske vist af luftfartssikkerheden og skal bære de omkostninger, som de forårsager for luftfartstjenesterne<sup>31</sup>. I overensstemmelse hermed har initiativet om det fælles europæiske luftrum i henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 549/2004, sammenholdt med syvende betragtning til forordningen, til formål at forbedre luftrafikens nuværende sikkerhedsstandarder, også for at tage »alle brugeres behov [...] i betragtning«. Dette luftrum skal som en begrænset ressource for det første organiseres ved hjælp af et sammenhængende paneuropæisk net af ruter, netstyrings- og luftrafikstyringssystemer, som »udelukkende er baseret på sikkerhedsmæssige, effektivitetsmæssige og tekniske hensyn til fordel for alle luftrumsbrugere«, og for det andet er »en optimal og effektiv udnyttelse kun mulig, hvis alle brugeres behov tages i betragtning«.

40. Den omstændighed, at luftrumsbrugere nævnes særskilt ved siden af almenheden, er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkeligt til at tillægge luftfartsselskaberne et erstatningskrav mod staten, som kan indbringes for domstolene. Navnlig er en statsligt kontrolleret luftfartstjenesteudøvers »rettigheder og forpligtelser«, som kun nævnes generelt i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 550/2004, ikke tilstrækkeligt for dette. Ud fra bestemmelsens ubestemte indhold er det ikke muligt at konstatere en tilsidesættelse fra tjenesteyderens side – som skal tilregnes staten – af en sådan rettighed eller en sådan forpligtelse, dvs. en mangelfuld udøvelse af tjenesteydelsen, og det kan heller ikke bedømmes, om en sådan tilsidesættelse er tilstrækkeligt »kvalificeret«<sup>32</sup>.

41. Det kan kun forholde sig anderledes, hvis – hvilket der ikke skal tages stilling til i den foreliggende sag – den nationale lovgiver slet ikke har gennemført disse EU-retlige forskrifter, eller hvis en statsligt kontrolleret tjenesteudøver helt nægter (åbenbart retsstridigt) at udøve luftfartstjenesterne. Betingelsen om, at den tilsidesatte EU-retlige forskrift skal have til formål at tillægge borgerne rettigheder, som er anerkendt i retspraksis vedrørende statens erstatningsansvar (ovenfor, punkt 38), vedrører nemlig hyppigt situationer, hvor den nationale lovgiver i strid med sin gennemførelsesopgave, som bl.a. er fastsat i den pågældende bestemmelse, enten slet ikke

<sup>28</sup> – Jf. i denne retning dom af 8.10.1996, Dillenkofer m.fl. (C-178/94, C-179/94 og C-188/94 – C-190/94, EU:C:1996:375, præmis 39), samt mit forslag til afgørelse Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:697, punkt 92).

<sup>29</sup> – I denne retning dom af 28.7.2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis), af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 94), af 10.12.2020, Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:1014, præmis 79), og af 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening) (C-61/21, EU:C:2022:1015, præmis 44 ff.). Jf. også mit forslag til afgørelse Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:697, punkt 87, 88, 92 og 94) samt Ministre de la Transition écologique und Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening) (C-61/21, EU:C:2022:359, punkt 72 ff.).

<sup>30</sup> – Dom af 2.6.2022, Skeyes (C-353/20, EU:C:2022:423, præmis 37 ff., navnlig præmis 45, 46 og 49).

<sup>31</sup> – Jf. dom af 2.6.2022 (C-353/20, EU:C:2022:423, præmis 37 ff., navnlig præmis 42 og 46, bl.a. med henvisning til 22. betragtning til og artikel 15 i forordning nr. 550/2004).

<sup>32</sup> – Jf. vedrørende dette kriterium blot generaladvokat Čapetas forslag til afgørelse Dyson m.fl. mod Kommissionen (C-122/22 P, EU:C:2023:552, punkt 65 ff.).

etablerer de nødvendige rettigheder og forpligtelser i det nationale retssystem (inden for fristen) eller kun gennemfører dem mangelfuldt<sup>33</sup>. Dette er imidlertid åbenbart ikke tilfældet i den foreliggende sag (jf. nedenfor, punkt 45).

42. Den situation, der lå til grund for Skeyes-dommen<sup>34</sup>, er derudover ikke sammenlignelig med situationen i hovedsagen, og Domstolens betragtninger skal derfor alene forstås i forhold til den sag, der blev afgjort i den pågældende dom.

43. For det første omhandlede den pågældende sag ikke et erstatningsøgsmål, men foreløbige retsmidler. I den pågældende sag var der nemlig risiko for, at den berørte luftrumsbruger i henhold til den gældende nationale ret *ikke* havde adgang til effektive foreløbige retsmidler med henblik på effektivt at varetage sine interesser. Den belgiske lovgiver havde nemlig ikke reguleret betingelserne for et sådant retsmiddel henholdsvis kompetencen – navnlig med hensyn til domstolskontrol af udøvelsen af myndighedens skøn – tilstrækkeligt klart<sup>35</sup>.

44. For det andet undersøgte Domstolen slet ikke i Skeyes-dommen, om bestemmelserne i artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004, ifølge deres indhold tillægger luftfartsselskaberne en subjektiv ret eller har til formål at gøre dette (ovenfor, punkt 24). I dommens præmis 37 fastslog Domstolen sågar udtrykkeligt, at forordning nr. 550/2004 ikke tillægger luftrumsbrugerne en ret til domstolsprøvelse. I dommens præmis 39-49 udleder den tværtimod kun af den sammenhæng, som bestemmelsen indgår i, og dens formål samt chartrets artikel 16, at luftrumsbrugerne er indehavere af visse rettigheder i henhold til artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004. Dermed vil Domstolen imidlertid kun begrunde disse brugeres ret til et effektivt retsmiddel som omhandlet i chartrets artikel 47, stk. 1, sammenholdt med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, for at kunne kontrollere, om de nationale regler er forenelige med det EU-retlige effektivitetsprincip<sup>36</sup>.

45. For det tredje er der i den foreliggende sag, til forskel fra situationen i Skeyes-sagen, åbenbart ikke tale om en lovgivningslakune i national ret, hvilket procesdeltagerne konstaterede samstemmende i retsmødet. Statens ansvar for eventuelle pligtforsømmelser fra en luftfartstjenesteudøvers side er nemlig reguleret i detaljer i denne lovgivning. Ifølge denne kan en skadelidt luftrumsbruger, som det fremgår af den foreliggende sag, indbringe tilsidesættelser af den driftssikkerhed og driftspligt, som påhviler denne tjenesteudøver, for domstolene i henhold til luftfartslovens § 120, stk. 5, og ACG-lovens § 2, stk. 1, i form af en påstand om erstatningsansvar på grundlag af en tjenesteforseelse som omhandlet i ACG-lovens § 10, stk. 1, sammenholdt med § 1, stk. 1, i lov om offentligt erstatningsansvar (ovenfor, i punkt 11 ff.).

46. De kriterier for Unionens ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF, som Domstolen har anerkendt, bekræfter ovenstående betragtninger. Betingelserne for Unionens og medlemsstaternes ansvar for tab, der er forvoldt borgerne som følge af overtrædelse

<sup>33</sup> – Jf. allerede dom af 9.11.1995, Francovich (C-479/93, EU:C:1995:372, præmis 10 ff.). Jf. også f.eks. den situation, der ligger til grund for dom af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 89 ff.). I dommens præmis 102 og 104 konkluderer Domstolen derfor også kun, at det med den pågældende EU-retlige bestemmelse »bl.a. *tilsigtes* at beskytte indskyderne« (i den franske sprogversion: »*visé* notamment à protéger les déposants« henholdsvis »*ayant pour objet* de conférer des droits aux particuliers«; mine fremhævelser kun her). Jf. i denne forbindelse også mit forslag til afgørelse Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:412, punkt 78 ff., navnlig punkt 81 og 82) samt Euromin Holdings (Cyprus) (C-735/19, EU:C:2020:697, punkt 97 med henvisning til nødvendigheden af at konkretisere den påkrævede beskyttelse ved de nationale administrative, civile og procesretlige bestemmelser).

<sup>34</sup> – Dom af 2.6.2022 (C-353/20, EU:C:2022:423, præmis 37 ff.).

<sup>35</sup> – Dom af 2.6.2022, Skeyes (C-353/20, EU:C:2022:423, præmis 56 med henvisning til, at den civile domstol, der behandlede sagen, muligvis var frataget kontrollen med den administrative myndigheds eller den statsligt kontrollerede luftfartstjenesteudøvers skøn).

<sup>36</sup> – Jf. dom af 2.6.2022, Skeyes (C-353/20, EU:C:2022:423, præmis 37 ff., navnlig præmis 48, 50, 51 og 54-56).

af rettigheder, der udledes af EU-retten, må nemlig ikke være forskellige<sup>37</sup>. Den erstatningsretlige beskyttelse af borgerne kan ikke være forskellig alt efter, om ophavsmanden til overtrædelsen og det deraf følgende tab skal henføres til EU-niveauet eller medlemsstaternes niveau<sup>38</sup>.

47. Også hvad dette angår skal der således påvises en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der i det mindste *har til formål* at tillægge borgerne rettigheder<sup>39</sup>.

48. I forbindelse med Unionens ansvar uden for kontrakt ville det imidlertid af de ovenfor i punkt 38 og 40 nævnte grunde heller ikke være muligt ved Unionens retsinstanser at opnå erstatning på grund af en EU-institutions hypotetiske (tilstrækkeligt kvalificerede) overtrædelse af bestemmelserne i artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004. Disse bestemmelseres ubestemte karakter og det deraf følgende vide skøn for adressaterne for bestemmelsen ville udelukke såvel en retsnorm, som har til formål at beskytte borgernes rettigheder, som konstateringen af, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse, og at denne var kausal for den indtrådte skade<sup>40</sup>.

#### **D. Foreløbigt resultat**

49. Bestemmelserne i artikel 8 i forordning nr. 550/2004, sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 549/2004, beskytter altså ikke tredjemand. Derfor kan de ikke i sig selv danne grundlag for luftfartsselskabets erstatningskrav mod staten. Et sådan ansvar følger kun af national ret, som supplerer henholdsvis konkretiserer de EU-retlige forskrifter. Det tilkommer udelukkende den forelæggende ret at fortolke og anvende denne ret. Den skal navnlig prøve, om de nationale bestemmelser, der tjener til gennemførelse af disse bestemmelser, anerkender subjektive rettigheder, som kan være grundlag for et sådant ansvar. Den forelæggende ret skal i denne forbindelse også tage hensyn til forpligtelsen til at erstatte et formuetab<sup>41</sup>. Bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt tilsidesættelse af en national bestemmelse, som eventuelt beskytter tredjemand, har forårsaget et formuetab, henholdsvis om dette tab er omfattet af den overtrådte bestemmelses beskyttelsesformål, retter sig primært efter national ret under hensyntagen til det EU-retlige effektivitetsprincip<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> – Dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 39 ff., bl.a. med henvisning til dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79).

<sup>38</sup> – Herom indgående generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse Dyson m.fl. mod Kommissionen (C-122/22 P, EU:C:2023:552, punkt 64 ff.).

<sup>39</sup> – Jf. støttet på kriterierne om den direkte virkning dom af 5.3.2024, Kočner mod Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202, præmis 117-120 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>40</sup> – Jf. vedrørende betingelserne for Unionens ansvar uden for kontraktforhold detaljeret generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse Dyson m.fl. mod Kommissionen (C-122/22 P, EU:C:2023:552, punkt 65 ff.).

<sup>41</sup> – I tilfælde af tilsidesættelse af en direktivbestemmelse, der tillægger borgerne rettigheder, skal det formuetab, der er en direkte følge af tilsidesættelsen, således erstattes ved et erstatningsansvar for staten, jf. dom af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 32 ff., navnlig præmis 44), samt mit forslag til afgørelse Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punkt 32 ff.).

<sup>42</sup> – Jf. dom af 5.6.2014, Kone m.fl. (C-557/12, EU:C:2014:1317, præmis 29 ff.), og af 12.12.2019, Otis Gesellschaft m.fl. (C-435/18, EU:C:2019:1069, præmis 25 ff.). Jf. også mit forslag til afgørelse KONE m.fl. (C-557/12, EU:C:2014:45, punkt 31 ff.) og Otis Gesellschaft m.fl. (C-435/18, EU:C:2019:651, punkt 47 ff.).

## V. Forslag til afgørelse

50. Jeg foreslår Domstolen at besvare det af Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 550/2004 af 10. marts 2004 om udøvelse af luftfartstjenester i det fælles europæiske luftrum (»luftfartstjenesteforordningen«), sammenholdt med artikel 2, nr. 4), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 549/2004 af 10. marts 2004 om rammerne for oprettelse af et fælles europæisk luftrum (»rammeforordningen«), er ikke et egnet grundlag for en luftrumsbrugers erstatningssøgsmål mod staten med påstand om erstatning for et formuetab, som er opstået for luftrumsbrugeren på grund af en pligtforsømmelse fra en luftfartstjenesteudøvers side. Et sådant søgsmål kan kun støttes på nationale bestemmelser, som har til formål at gennemføre disse EU-retlige forskrifter. Det påhviler de nationale domstole at fortolke disse nationale bestemmelser under hensyntagen til det EU-retlige effektivitetsprincip.«