



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ATHANASIOS RANTOS
vom 13. Januar 2022¹

Rechtssache C-353/20

Skeyes
gegen
Ryanair DAC, ehemals Ryanair Ltd

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi
[Unternehmensgericht Hainaut, Abteilung Charleroi, Belgien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Luftverkehr – Verordnung (EG) Nr. 550/2004 –
Erbringung von Flugsicherungsdiensten – Dienstleister – Ausübung hoheitlicher Befugnisse –
Verstoß gegen die Verpflichtung zur Erbringung dieser Dienste – Behinderung der
Dienstleistungs- und Unternehmensfreiheit des Nutzers – Wirksamer
gerichtlicher Rechtsschutz“

I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen erging im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Skeyes, alleiniger Dienstleister im Bereich der Verkehrskontrolle des belgischen zivilen Flugverkehrs, und der Fluggesellschaft Ryanair wegen einer gegen Skeyes gerichteten einstweiligen Anordnung des Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Unternehmensgericht Hainaut, Abteilung Charleroi, Belgien) auf Wiedereröffnung des belgischen Luftraums nach einer Arbeitskämpfmaßnahme des Personals von Skeyes.

2. Das vorliegende Gericht befragt den Gerichtshof insbesondere zur Auslegung von Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum². Es will wissen, ob diese Verordnung zum Ziel hat, mutmaßliche Verstöße gegen die dem in Rede stehenden Dienstleister obliegende Verpflichtung zur Erbringung von Diensten von einer gerichtlichen Überprüfung auszunehmen, und ob diese Verordnung, neben Wettbewerbsregeln, auch sonstige unionsrechtliche Regeln von der Anwendung ausschließt, insbesondere jene Regeln, die Hindernisse für die Unternehmens- und Dienstleistungsfreiheit verbieten.

¹ Originalsprache: Französisch.

² Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 (ABl. 2004, L 96, S. 10).

3. Die vorliegende Rechtssache wird dem Gerichtshof erstmals Gelegenheit zur Auslegung der Verordnung Nr. 550/2004 geben, die mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 549/2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums³ im Zusammenhang steht. Jedoch geht das dieser Rechtssache zugrunde liegende Interesse über den engen Rahmen der Verordnung Nr. 550/2004 hinaus, da auch Fragen aufgeworfen werden, die sowohl mit der Anwendbarkeit von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) als auch der Geltendmachung wirtschaftlicher Freiheiten, nämlich der Unternehmens- und der Dienstleistungsfreiheit, gegenüber einem mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten alleinigen Dienstleister im Bereich des zivilen Luftverkehrs zusammenhängen.

II. Rechtsrahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung Nr. 549/2004

4. Die Erwägungsgründe 1, 3, 7 und 10 der Verordnung Nr. 549/2004 lauten:

„(1) Die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erfordert ein leistungsfähiges Luftverkehrssystem, das eine sichere und geregelte Abwicklung des Luftverkehrs ermöglicht und dadurch den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und die Freizügigkeit der Personen erleichtert.

...

(3) Das reibungslose Funktionieren des Luftverkehrssystems setzt ein einheitliches, hohes Sicherheitsniveau der Flugsicherungsdienste voraus, die eine optimale Nutzung des europäischen Luftraums sowie ein einheitliches, hohes Sicherheitsniveau des Flugverkehrs in Übereinstimmung mit dem im allgemeinen Interesse liegenden Auftrag der Flugsicherungsdienste, einschließlich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ermöglichen. Es sollte daher den höchsten Anforderungen an Verantwortlichkeit und Kompetenz genügen.

...

(7) Der Luftraum stellt eine beschränkte Ressource dar, deren optimale und effiziente Nutzung nur möglich ist, wenn die Erfordernisse aller Nutzer berücksichtigt werden und, wenn sie relevant sind, während der gesamten Entwicklung, Festlegung und Umsetzung des einheitlichen europäischen Luftraums sowie im Ausschuss für den einheitlichen Luftraum Berücksichtigung finden.

...

(10) Flugsicherungsdienste, insbesondere Flugverkehrsdienste, die Behörden vergleichbar sind, erfordern eine funktionale oder strukturelle Trennung und nehmen je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedliche Rechtsformen an.“

³ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 (ABl. 2004, L 96, S. 1).

5. Art. 1 („Ziel und Geltungsbereich“) dieser Verordnung sieht in Abs. 1 vor:

„Mit der Initiative des einheitlichen europäischen Luftraums wird das Ziel verfolgt, die derzeitigen Sicherheitsstandards und die Gesamteffizienz des allgemeinen Flugverkehrs in Europa zu verbessern, die Kapazität so zu optimieren, dass den Anforderungen aller Luftraumnutzer entsprochen wird, und Verspätungen zu minimieren. ...“

6. Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) dieser Verordnung bestimmt:

„Für die Zwecke dieser Verordnung und der in Artikel 3 genannten Maßnahmen gelten folgende Begriffsbestimmungen:

...

(4) ‚Flugsicherungsdienste‘ bezeichnet Flugverkehrsdienste, Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste, Flugwetterdienste sowie Flugberatungsdienste.

(5) ‚Flugsicherungsorganisation‘ bezeichnet eine öffentliche oder private Stelle, die Flugsicherungsdienste für den allgemeinen Flugverkehr erbringt.

...

(8) ‚Luftraumnutzer‘ bezeichnet alle im Rahmen des allgemeinen Flugverkehrs betriebenen Luftfahrzeuge.

...“

2. *Verordnung Nr. 550/2004*

7. Die Erwägungsgründe 3 bis 6, 8, 10 und 13 der Verordnung Nr. 550/2004 lauten:

„(3) Die [Verordnung Nr. 549/2004] legt den Rahmen für die Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums fest.

(4) Zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums sollten Maßnahmen erlassen werden, mit denen die sichere und effiziente Erbringung von Flugsicherungsdiensten gewährleistet wird, die auf die Ordnung und Nutzung des Luftraums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 551/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum („Luftraumverordnung“) abgestimmt sind^[4]. Die Festlegung einer harmonisierten Ordnung für die Erbringung dieser Dienste ist wichtig, um dem Bedarf der Luftraumnutzer angemessen Rechnung zu tragen und den Flugverkehr sicher und effizient abzuwickeln.

(5) Die Erbringung von Flugverkehrsdiensten gemäß dieser Verordnung hängt mit der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen zusammen, die keinen wirtschaftlichen Charakter aufweisen, der die Anwendung der Wettbewerbsregeln des Vertrags rechtfertigen würde.

⁴ ABl. 2004, L 96, S. 20.

(6) Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, die sichere und effiziente Erbringung von Flugsicherungsdiensten zu überwachen und die Einhaltung der auf Gemeinschaftsebene festgelegten gemeinsamen Anforderungen durch die Flugsicherungsorganisationen zu kontrollieren.

...

(8) Der reibungslose Betrieb des Luftverkehrssystems erfordert auch einheitliche, hohe Sicherheitsstandards der Flugsicherungsorganisationen.

...

(10) Unter Gewährleistung der Kontinuität des Dienstes sollte ein gemeinsames System für die Zertifizierung von Flugsicherungsorganisationen eingerichtet werden, in dessen Rahmen die Rechte und Pflichten dieser Organisationen festgelegt werden und die regelmäßige Überwachung der Erfüllung dieser Anforderungen erfolgt.

...

(13) Die Erbringung von Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdiensten sowie von Flugberatungsdiensten sollte unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale dieser Dienste und unter Aufrechterhaltung eines hohen Sicherheitsniveaus zu Marktbedingungen organisiert werden.“

8. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 550/2004 bestimmt:

„Die in Artikel 4 der [Verordnung Nr. 549/2004] genannten nationalen Aufsichtsbehörden gewährleisten eine angemessene Beaufsichtigung bei der Anwendung dieser Verordnung, insbesondere hinsichtlich des sicheren und effizienten Betriebs von Flugsicherungsorganisationen, die Dienste im Zusammenhang mit dem Luftraum erbringen, für den der Mitgliedstaat zuständig ist, der die betreffende Behörde benannt oder errichtet hat.“

9. Art. 6 („Gemeinsame Anforderungen“) der Verordnung Nr. 550/2004 hat folgenden Wortlaut:

„Gemeinsame Anforderungen für die Erbringung von Flugsicherungsdiensten werden nach dem in Artikel 5 Absatz 3 der [Verordnung Nr. 549/2004] genannten Verfahren festgelegt. Die gemeinsamen Anforderungen umfassen folgende Punkte:

- technische und betriebliche Fähigkeiten und Eignung;
- Systeme und Verfahren für das Sicherheits- und Qualitätsmanagement;
- Meldesysteme;
- Qualität der Dienste;
- Finanzkraft;
- Haftung und Versicherungsschutz;

- Eigentums- und Organisationsstruktur, einschließlich der Vermeidung von Interessenkonflikten;
- Personal, einschließlich einer angemessenen Personalplanung;
- Sicherheit.“

10. Art. 7 Abs. 7 der Verordnung Nr. 550/2004 bestimmt:

„Die nationalen Aufsichtsbehörden überwachen die Einhaltung der gemeinsamen Anforderungen und der an die Zeugnisse geknüpften Bedingungen. Die Einzelheiten dieser Überwachung werden in die jährlichen Berichte aufgenommen, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 12 Absatz 1 der [Verordnung Nr. 549/2004] vorlegen. Stellt eine nationale Aufsichtsbehörde fest, dass der Inhaber eines Zeugnisses diese Anforderungen oder Bedingungen nicht mehr erfüllt, so trifft sie unter Gewährleistung der Aufrechterhaltung der Dienste geeignete Maßnahmen. Diese Maßnahmen können den Entzug des Zeugnisses einschließen.“

11. Art. 8 („Benennung von Dienstleistern für Flugverkehrsdienste“) der Verordnung Nr. 550/2004 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen für die Erbringung von Flugverkehrsdiensten auf ausschließlicher Grundlage innerhalb bestimmter Luftraumblöcke in Bezug auf den Luftraum in ihrem Zuständigkeitsbereich. Hierzu benennen die Mitgliedstaaten einen Dienstleister für Flugverkehrsdienste, der im Besitz eines in der Gemeinschaft gültigen Zeugnisses ist.

(2) Die Mitgliedstaaten legen die Rechte und Pflichten der benannten Dienstleister fest. Die Pflichten können Bedingungen für die zeitnahe Bereitstellung relevanter Informationen umfassen, die zur Identifizierung aller Luftfahrzeugbewegungen im Luftraum in ihrem Zuständigkeitsbereich geeignet sind.

(3) Es liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten, einen Dienstleister auszuwählen, sofern dieser die in den Artikeln 6 und 7 genannten Anforderungen und Bedingungen erfüllt.

...“

3. Verordnung (EG) Nr. 1008/2008

12. Art. 2 Nr. 14 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008⁵ bestimmt:

„Im Sinne dieser Verordnung gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

...

14. ‚Verkehrsrecht‘ ist das Recht, einen Flugdienst zwischen zwei Flughäfen der Gemeinschaft durchzuführen“.

⁵ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. 2008, L 293, S. 3).

13. Art. 3 („Betriebsgenehmigung“) dieser Verordnung sieht in Abs. 1 vor:

„Kein in der Gemeinschaft niedergelassenes Unternehmen darf Fluggäste, Post und/oder Fracht im gewerblichen Luftverkehr befördern, wenn ihm nicht eine entsprechende Betriebsgenehmigung erteilt worden ist.“

Ein Unternehmen, das die Voraussetzungen dieses Kapitels erfüllt, hat Anspruch auf Erteilung einer Betriebsgenehmigung.“

14. Art. 15 Abs. 1 dieser Verordnung lautet:

„Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft sind berechtigt, innergemeinschaftliche Flugdienste durchzuführen.“

15. Art. 19 Abs. 1 dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„Die Ausübung von Verkehrsrechten unterliegt den veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen oder örtlichen Vorschriften in den Bereichen Flugsicherheit, Luftsicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landezeiten.“

B. Belgisches Recht

16. Art. 1 §§ 1 und 4 der Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques (Gesetz vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen) in der durch das Gesetz vom 16. Dezember 2015 geänderten Fassung (im Folgenden: Gesetz über öffentliche Wirtschaftsunternehmen) sieht vor:

„§ 1. Einrichtungen öffentlichen Interesses können, sofern sie in einem gegebenen Industrie- oder Handelssektor über Geschäftsführungsautonomie verfügen und nachdem ihr Grundlagenstatut durch Gesetz an die Bestimmungen des vorliegenden Titels angepasst wurde, durch den Abschluss eines Geschäftsführungsvertrags mit dem Staat unter den Bedingungen des vorliegenden Gesetzes eine solche Autonomie erhalten.“

...

§ 4. Folgende Einrichtungen werden den autonomen öffentlichen Unternehmen zugeordnet:

...

4. Skeyes“.

17. Art. 170 des Gesetzes über öffentliche Wirtschaftsunternehmen bestimmt:

„Skeyes hat Folgendes zur Aufgabe:

1. die Sicherung der Luftfahrt in dem Luftraum zu gewährleisten, für den der Belgische Staat aufgrund des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt⁶, insbesondere der Anlage 2, gebilligt durch das Gesetz vom 30. April 1947, oder aufgrund anderer internationaler Abkommen verantwortlich ist,
2. auf dem Flughafen Brüssel-National die Bewegungen der Flugzeuge bei Anflug, Landung, Abflug und auf Start- und Landebahnen und Rollbahnen und die Leitung der Flugzeuge zu den Vorfeldern zu kontrollieren und weiterhin die Sicherung des Flugverkehrs auf regionalen öffentlichen Flughäfen und Flugplätzen gemäß dem am 30. November 1989 mit den Regionen geschlossenen Zusammenarbeitsabkommen zu gewährleisten,
3. den Diensten der Polizei und der Luftfahrt- und Lufthafeninspektion Auskünfte über Flugzeuge, ihre Steuerung, ihre Bewegungen und diesbezügliche wahrnehmbare Auswirkungen zu erteilen,
4. meteorologische Informationen für die Luftfahrt zu erteilen und Telekommunikationsdienste oder andere mit den in Nr. 1 oder 2 erwähnten Tätigkeiten verbundene Dienste zu erbringen.“

18. Art. 171 des Gesetzes über öffentliche Wirtschaftsunternehmen lautet:

„In Artikel 170 Nr[n]. 1 bis 3 erwähnte Tätigkeiten sind Aufträge des öffentlichen Dienstes.“

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

19. Das belgische autonome öffentliche Unternehmen Skeyes wurde vom Königreich Belgien gemäß Art. 8 der Verordnung Nr. 550/2004 als alleiniger Dienstleister für die belgischen zivilen Flugverkehrsdienste benannt. Als Kontrolleur des belgischen Luftraums besteht seine Aufgabe in der Sicherstellung der Erbringung von Flugsicherungsdiensten in diesem Luftraum.

20. Bei dem Unternehmen kam es in der Vergangenheit zeitweise zu sozialen Spannungen. Insbesondere sah sich Skeyes, nachdem es zu Arbeitskämpfmaßnahmen seitens mehrerer Fluglotsen gekommen war, veranlasst, im Zeitraum von Februar bis Mai 2019 den belgischen Luftraum wegen Personalmangels mehrmals zu schließen. In diesem Kontext ergriff Skeyes sogenannte „Zero-rate“-Maßnahmen, nach denen in diesem Luftraum weder der Start noch die Landung oder der Durchflug von Flugzeugen zugelassen war.

21. Nach einer Schließung des belgischen Luftraums am 16. Mai 2019 wegen der Abwesenheit zahlreicher Fluglotsen von ihrer Arbeitsstelle reichte die Fluggesellschaft Ryanair, die in Belgien Flüge von den Flughäfen Charleroi (Belgien) und Brüssel (Belgien) ausführt, einen Antrag wegen äußerster Dringlichkeit beim Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Unternehmensgericht Hainaut, Abteilung Charleroi), dem vorlegenden Gericht, ein, mit dem Ziel, dass Skeyes aufgegeben werde, den regulären Luftverkehr zu gewährleisten.

⁶ *United Nations Treaty Series*, Bd. 15, S. 295.

22. Mit Beschluss desselben Tages gab das vorlegende Gericht dem Antrag von Ryanair statt, verbunden mit der an Skeyes gerichteten Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 250 000 Euro für jede Stunde, in der der belgische Luftraum gesperrt bleiben würde. Die Wirkungen dieses Beschlusses waren auf den Zeitraum vom 16. bis 24. Mai 2019 beschränkt. Da Ryanair diesen Beschluss am 16. Mai 2019 um 15.38 Uhr erhielt, zu einem Zeitpunkt, zu dem der Luftverkehr wieder freigegeben war und auch bis zum 24. Mai 2019 keine neuerliche Störung auftrat, trat dieser Beschluss außer Kraft, ohne dass Zwangsgelder festgesetzt wurden.

23. Skeyes legte gegen diesen Beschluss beim vorlegenden Gericht Drittwiderspruch ein, mit dem sie die Unzuständigkeit dieses Gerichts für die Entscheidung über den Antrag von Ryanair geltend machte. Skeyes trug insoweit vor, dieses Gericht sei nicht dafür zuständig, über den sich auf ihre Funktion eines Kontrolleurs des belgischen Luftraums beziehenden Antrag zu entscheiden. Denn Ryanair habe kein subjektives Recht, das es ihr ermögliche, einen solchen Antrag zu stellen, da allein Skeyes zur Regulierung des belgischen Luftraums befugt sei. Hilfsweise trägt Skeyes vor, dass sie als öffentliches Unternehmen nicht der Zuständigkeit dieses Gerichts, das ein Unternehmensgericht sei, unterfallen könne.

24. Nach der Vorlageentscheidung sind gemäß belgischem Recht Entscheidungen der Verwaltung grundsätzlich von der Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte ausgenommen. Diese unterfielen der gerichtlichen Zuständigkeit des Conseil d'État (Staatsrat, Belgien), der über Klagen wegen der Verletzung wesentlicher oder zur Vermeidung der Nichtigkeit, der Befugnisüberschreitung oder des Befugnismissbrauchs vorgeschriebener Formen gegen einseitige Handlungen von Verwaltungsbehörden entscheide. Jedoch sei die ordentliche Gerichtsbarkeit dafür zuständig, jede rechtswidrige durch eine Verwaltungsbehörde im Rahmen der Ausübung ihres Ermessens begangene Verletzung eines subjektiven Rechts zu verhindern oder wiedergutzumachen. Der Umstand, dass einer solchen Behörde ein Ermessen zustehe, schließe daher eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte nicht aus, wenn die Klage auf die Wiederherstellung von subjektiven Rechten gerichtet sei.

25. Im Unklaren über die möglichen Grenzen des den Dienstleistern für Flugverkehrsdienste von der Verordnung Nr. 550/2004 eingeräumten Ermessens hat das Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Unternehmensgericht Hainaut, Abteilung Charleroi) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die Verordnung Nr. 550/2004, insbesondere ihr Art. 8, dahin auszulegen, dass sie den Mitgliedstaaten erlaubt, mutmaßliche Verstöße des Dienstleisters für Flugverkehrsdienste gegen die Verpflichtung zur Erbringung von Diensten von der Überprüfung durch die Gerichte des betreffenden Mitgliedstaats auszunehmen, oder sind die Bestimmungen der Verordnung dahin auszulegen, dass sie die Mitgliedstaaten verpflichten, unter Berücksichtigung der Art der zu erbringenden Dienste einen wirksamen Rechtsbehelf gegen mutmaßliche Verstöße vorzusehen?
2. Ist die Verordnung Nr. 550/2004, soweit sie festlegt, dass „[d]ie Erbringung von Flugverkehrsdiensten gemäß dieser Verordnung ... mit der Ausübung von hoheitlichen Befugnissen [zusammenhängt], die keinen wirtschaftlichen Charakter aufweisen, der die Anwendung der Wettbewerbsregeln des Vertrags rechtfertigen würde“, dahin auszulegen, dass sie nicht nur die Wettbewerbsregeln im eigentlichen Sinne, sondern auch alle sonstigen

Regeln ausschließt, die für auf einem Markt für Waren und Dienstleistungen tätige öffentliche Unternehmen gelten und sich mittelbar auf den Wettbewerb auswirken, wie diejenigen, die Hindernisse für die Unternehmens- und Dienstleistungsfreiheit verbieten?

26. Schriftliche Erklärungen wurden von Skeyes, Ryanair, der belgischen, der spanischen und der polnischen Regierung sowie von der Europäischen Kommission abgegeben. Mit Ausnahme der spanischen Regierung haben sich diese Parteien außerdem in der Sitzung vom 20. Oktober 2021 geäußert.

IV. Würdigung

A. Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

27. Die belgische Regierung macht in erster Linie die Unzulässigkeit der beiden vom vorlegenden Gericht an den Gerichtshof gerichteten Vorlagefragen geltend. Zur ersten Vorlagefrage bringt diese Regierung zum Ersten vor, dass dieses Gericht sich darauf beschränke, den Standpunkt von Skeyes wiederzugeben, und es unterlasse, die maßgeblichen nationalen Vorschriften anzugeben. Zum Zweiten sei die erste Vorlagefrage auch deshalb unzulässig, da dieses Gericht keine Feststellungen dazu treffe, inwiefern die Antwort auf diese Frage es ihm ermögliche, über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu entscheiden. Zur zweiten Vorlagefrage führt die belgische Regierung aus, dass diese Frage zu allgemein formuliert sei, so dass es nicht möglich sei, dazu schriftliche Erklärungen abzugeben, und außerdem nicht die Anforderungen von Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs erfülle.

28. Meines Erachtens ist dieses Vorbringen zurückzuweisen. Denn nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es allein Sache des nationalen Gerichts, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, anhand der Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der Fragen zu beurteilen, die es dem Gerichtshof vorlegt. Daraus folgt, dass für die von den nationalen Gerichten gestellten Fragen eine Vermutung der Entscheidungserheblichkeit gilt und dass der Gerichtshof die Beantwortung dieser Fragen nur ablehnen kann, wenn die erbetene Auslegung in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung dieser Fragen erforderlich sind⁷.

29. Das ist aber vorliegend eindeutig nicht der Fall, da die Auslegung der unionsrechtlichen Regelung und insbesondere der Vorschriften der Verordnung Nr. 550/2004, um die das vorliegende Gericht ersucht, unmittelbar mit dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits zusammenhängen, das sich im Rahmen dieses Rechtsstreits stellende Problem nicht hypothetischer, sondern tatsächlicher Natur ist und der Gerichtshof über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind.

30. Unter diesen Umständen bin ich der Auffassung, dass die Vorlagefragen zulässig sind.

⁷ Urteil vom 19. Dezember 2019, *Junqueras Vies* (C-502/19, EU:C:2019:1115, Rn. 55 und 56 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

B. Zur ersten Vorlagefrage

31. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Verordnung Nr. 550/2004, insbesondere ihr Art. 8, dahin auszulegen ist, dass ein Luftfahrtunternehmen vor den nationalen Gerichten gegen einen Dienstleister für Flugverkehrsdienste Klage mit dem Ziel erheben kann⁸, die mutmaßlichen Verstöße gegen die diesem Dienstleister obliegende Verpflichtung zur Erbringung von Diensten gerichtlich überprüfen zu lassen.

32. Zunächst weise ich darauf hin, dass die Verordnung Nr. 550/2004 mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 549/2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums⁹ im Zusammenhang steht. Deshalb darf sich die nachfolgende Beurteilung nach meiner Auffassung nicht ausschließlich auf die Verordnung Nr. 550/2004 beschränken, vielmehr müssen auch sowohl die Verordnung Nr. 549/2004 als auch die Verordnung Nr. 1008/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Europäischen Union berücksichtigt werden.

33. Um dem vorlegenden Gericht sachgerecht zu antworten, ist zunächst zu prüfen, ob die genannten Verordnungen den Luftfahrtunternehmen Rechte gewähren – eine Frage, zu der die Parteien unterschiedliche Ansichten geäußert haben – (1), und sich sodann der Frage zu widmen, ob, wenn solche Rechte vorliegen sollten, den Luftfahrtunternehmen daraus die Möglichkeit erwächst, gegen eine Entscheidung der Schließung des Luftraums, wie sie von Skeyes getroffen wurde, Klage zu erheben (2).

1. Rechte der Luftfahrtunternehmen und Verpflichtungen der Dienstleister für Flugverkehrsdienste im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums

34. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Luftfahrtunternehmen, die im Gebiet der Union Beförderungen durchführen, auf der Grundlage von Genehmigungen tätig werden, die ihnen von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung Nr. 1008/2008 erteilt werden.

35. Insbesondere sieht Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Verordnung vor, dass ein Unternehmen, das die Voraussetzungen des Kapitels II dieser Verordnung erfüllt, Anspruch auf Erteilung einer Betriebsgenehmigung hat, die Voraussetzung für die Ausübung einer Tätigkeit im Bereich des Luftverkehrs ist.

36. In Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1008/2008 ist die Freiheit zur Leistung von Luftverkehrsdiensten verankert, soweit nach dieser Vorschrift ein Luftfahrtunternehmen – als Inhaber einer gültigen Betriebsgenehmigung – zur Erbringung innergemeinschaftlicher Flugdienste berechtigt ist.

37. Daraus folgt, dass das Recht eines Unternehmens, das die Voraussetzungen der Verordnung Nr. 1008/2008 für die Erteilung einer Betriebsgenehmigung erfüllt, wie auch das Recht, die von dieser Betriebsgenehmigung erfassten Tätigkeiten nach deren Erteilung auszuüben, vom Unionsrecht garantierte Rechte darstellen.

⁸ Die Begriffe „Flugverkehr“ und „Flugsicherung“ werden in den vorliegenden Schlussanträgen synonym verwendet.

⁹ Vgl. Erwägungsgründe 3 und 4 der Verordnung Nr. 550/2004.

38. Im Übrigen stehen den Luftfahrtunternehmen, unabhängig von den durch das Sekundärrecht der Union gewährten Rechten, die durch das Primärrecht der Union zuerkannten Rechte und Freiheiten zu, wozu insbesondere die Unternehmens- und Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 16 der Charta und Art. 56 AEUV gehören.

39. Die Dienstleister für Flugverkehrsdienste werden von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht benannt. So ergeben sich die ihnen zuerkannten Kompetenzen, die sie als Inhaber hoheitlicher Befugnisse ausüben, aus den von einem Mitgliedstaat zur Durchführung von Art. 8 der Verordnung Nr. 550/2004 erlassenen Bestimmungen.

40. Daher haben die Dienstleister für Flugverkehrsdienste bestimmte Verpflichtungen im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen, einschließlich der Verpflichtung, die Aufrechterhaltung der Flugverkehrskontrolldienste zu gewährleisten. Die Aufrechterhaltung der Flugverkehrskontrolldienste gehört gemäß Art. 1 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 7 der Verordnung Nr. 550/2004 zu den Zielen des Unionsrechts¹⁰.

41. Konkret sind vorrangige Ziele des „einheitlichen europäischen Luftraums“ die sichere und effiziente Erbringung von Flugverkehrsdiensten, um damit „den Anforderungen aller Luftraumnutzer“ angemessen zu entsprechen¹¹. Nach Art. 2 Nr. 8 der Verordnung Nr. 549/2004 werden als „Luftraumnutzer“ „alle im Rahmen des allgemeinen Flugverkehrs betriebenen Luftfahrzeuge“ bezeichnet.

42. Daher hängt die einem Luftfahrtunternehmen eröffnete Möglichkeit, die ihm nach den primär- und sekundärrechtlichen unionsrechtlichen Vorschriften eingeräumten Rechte und Freiheiten auszuüben, davon ab, dass die Dienstleister für Flugverkehrsdienste die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen, zu denen vorrangig die Aufrechterhaltung der Erbringung von Flugverkehrsdiensten gehört.

43. Jedoch steht das Ziel der Aufrechterhaltung der Flugverkehrskontrolldienste im vorliegenden Fall in engem Zusammenhang mit dem Ziel der Flugsicherheit. Daher sind die Luftfahrtunternehmen, auch wenn ihnen konkrete Rechte zustehen, den unionsrechtlichen Sicherheitsregeln unterworfen. Dieser Umstand findet im Übrigen seine Bestätigung in den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1008/2008, soweit die in Art. 15 dieser Verordnung vorgesehene Freiheit der Erbringung von Luftverkehrsdiensten in der Union von den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 der Verordnung abhängt, wonach die Ausübung dieser Freiheit den unionsrechtlichen Vorschriften im Bereich der Flugsicherheit unterliegt. Das Ziel der Flugsicherheit ist im Übrigen auch Kernstück der Regelungen der Verordnungen Nrn. 549/2004¹² und 550/2004¹³.

44. Deshalb ist die Verpflichtung zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten der mit dieser Aufgabe beauftragten Dienstleister nicht absolut und bedingungslos; vielmehr können die Tätigkeiten eines benannten Dienstleisters ausgesetzt werden, und zwar ausschließlich aus objektiven Gründen, zu denen neben anderen in erster Linie Gründe der Flugsicherheit gehören. Wenn in einem solchen Fall der Dienstleister z. B. eine „Zero-rate“-Maßnahme ergreifen und den

¹⁰ Vgl. auch den zehnten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 550/2004.

¹¹ Vgl. Art. 1 und siebter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 549/2004 sowie Erwägungsgründe 4 und 6 der Verordnung Nr. 550/2004.

¹² Vgl. Art. 1 Abs. 1 und dritter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 549/2004.

¹³ Vgl. Art. 6 sowie Erwägungsgründe 8 und 13 der Verordnung Nr. 550/2004.

Luftraum tatsächlich für Luftfahrtunternehmen schließen muss, könnte dies so angesehen werden, dass es ihm nicht mehr möglich ist, die von seiner Genehmigung erfassten Tätigkeiten auszuüben.

45. Es ist jedoch hervorzuheben, dass der Begriff „Flugsicherheit“ begrifflich nur unter Bezugnahme auf objektive Umstände, nämlich Vorgänge bestimmt werden kann, die nicht der Kontrolle des betreffenden Dienstleisters unterfallen (wie z. B. ungünstige Wetterbedingungen, ein Vulkanausbruch, ein Terroranschlag oder ein Krieg) oder die mit der Verwirklichung des Ziels der Flugsicherheit als solchem zusammenhängen (z. B. die Anpassung der Flugverkehrskontrollsysteme oder der Bau neuer Kontrolltürme oder anderer der Erhöhung der Flugsicherheit dienender Anlagen). Daher kann die Flugsicherheit von einem Dienstleister für Flugverkehrsdienste grundsätzlich nicht zur Rechtfertigung der Vornahme einer „Zero-rate“-Maßnahme geltend gemacht werden, wenn die Schließung des Luftraums durch „interne“ Gründe veranlasst war – wie z. B. organisatorische Gründe, die zu einer Personalknappheit bei den Fluglotsen führten –, die ausschließlich diesem Dienstleister anzulasten sind. Wie in Nr. 77 der vorliegenden Schlussanträge noch erläutert wird, muss die Entscheidung eines Dienstleisters für Flugverkehrsdienste, den Luftraum zu schließen, jedenfalls der gerichtlichen Überprüfung unterliegen, auch wenn dieser Dienstleister sich dabei auf Gründe der Flugsicherheit beruft.

2. Recht der Luftfahrtunternehmen auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegenüber den Dienstleistern für Flugverkehrsdienste

46. Im Rahmen des ersten Teils der ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 8 der Verordnung Nr. 550/2004 dahin auszulegen ist, dass er es den Mitgliedstaaten erlaubt, mutmaßliche Verstöße der benannten Dienstleister gegen ihre Verpflichtung zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten von der gerichtlichen Überprüfung auszunehmen.

47. Ich weise darauf hin, dass sich dieser Artikel, wie sich aus seiner Überschrift ergibt, auf die Benennung von Dienstleistern für Flugverkehrsdienste durch die Mitgliedstaaten bezieht und dass in Abs. 2 dieses Artikels festgestellt wird, dass die Mitgliedstaaten die Rechte und Pflichten der benannten Dienstleister festlegen. Ferner ist festzuhalten, dass dieser Artikel die rechtliche Grundlage für die Benennung von Skeyes als alleiniger Dienstleister für die belgischen zivilen Flugverkehrsdienste durch das Königreich Belgien ist.

48. Insoweit ist klarzustellen, dass die vom vorlegenden Gericht an uns gerichtete Frage weder die Beurteilung der Benennung von Skeyes als Dienstleister für Flugverkehrsdienste als solche noch die Kontrolle der Art und Weise, wie Skeyes seine Aufgabe erfüllt, seitens des Königreichs Belgien betrifft. Denn die erste Vorlagefrage bezieht sich ausschließlich auf die Möglichkeit, mutmaßliche Verstöße eines Dienstleisters für Flugverkehrsdienste gegen die Verpflichtung zur Erbringung von Diensten von der gerichtlichen Überprüfung auszunehmen.

49. Art. 8 der Verordnung Nr. 550/2004 enthält keine Bestimmung, die es den Mitgliedstaaten auferlegt oder erlaubt, Rechtsstreitigkeiten zwischen einem Dienstleister für Flugverkehrsdienste und Luftraumnutzern von der Überprüfung durch die nationalen Gerichte auszunehmen. Denn dieser Artikel hat keinen Bezug zur Überprüfung der Dienstleister für Flugverkehrsdienste durch die Gerichte der Mitgliedstaaten, so dass er diesen Dienstleistern keine „gerichtliche Immunität“ gewährt.

50. Deshalb vertrete ich in Anbetracht dieser Erwägungen die Auffassung, dass Art. 8 der Verordnung Nr. 550/2004 dahin auszulegen ist, dass er es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt, mutmaßliche Verstöße eines Dienstleisters für Flugverkehrsdienste gegen seine Verpflichtung zur Erbringung von Diensten von der Überprüfung durch die nationalen Gerichte auszunehmen. Im Übrigen weise ich darauf hin, dass eine „gerichtliche Immunität“ als Ausnahme vom Grundsatz der gerichtlichen Überprüfung nur geltend gemacht werden könnte, wenn sie ausdrücklich vorgesehen wäre, was aber vorliegend nicht der Fall ist.

51. Was den zweiten Teil der ersten Vorlagefrage anbelangt, möchte das vorliegende Gericht ganz allgemein wissen, ob die Verordnung Nr. 550/2004 dahin auszulegen ist, dass den Luftfahrtunternehmen ein Recht zustehen muss, mutmaßliche Verstöße gegen die Verpflichtung des benannten Dienstleisters zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten anzufechten.

52. Nach Meinung von Ryanair sowie der spanischen und der polnischen Regierung ist diese Frage zu bejahen. Demgegenüber vertreten die Beklagte, die belgische Regierung und die Kommission die gegenteilige Ansicht.

53. Ryanair ist der Auffassung, dass, auch wenn die Verordnung Nr. 550/2004 keine Bestimmung über die Kontrolle der Dienstleister für Flugverkehrsdienste durch die Gerichte der Mitgliedstaaten enthalte, dieses Schweigen nicht dahin ausgelegt werden könne, dass diesen Dienstleistern, die den unionsrechtlichen Anforderungen unterlägen, eine gerichtliche Immunität gewährt werde. Denn nach Art. 19 EUV und Art. 47 der Charta sowie nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes¹⁴ sei es im vorliegenden Fall Sache des Königreichs Belgien, für die Luftfahrtunternehmen die Möglichkeit vorzusehen, gegen die Dienstleister, wenn sie im Hinblick auf das Unionsrecht gegen ihre Verpflichtungen verstießen, einen Rechtsbehelf einzulegen.

54. Nach Ansicht der polnischen Regierung ist Art. 8 der Verordnung Nr. 550/2004 in Verbindung mit Art. 47 der Charta dahin auszulegen, dass diese Bestimmung den Luftfahrtunternehmen ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gewähre, mit dem sie die Einstellung der von einem Dienstleister für Flugverkehrsdienste verursachten Störungen geltend machen könnten, wenn diese Störungen auf Gründe zurückzuführen seien, die ausschließlich diesem Dienstleister anzulasten seien.

55. Die spanische Regierung ist ihrerseits der Meinung, dass, wenn die mutmaßlichen Verstöße eines Dienstleisters für Flugverkehrsdienste im Rahmen der von ihm ausgeübten Aufgabe der gerichtlichen Überprüfung entzogen würden, die Beschränkung des Rechts eines Luftraumnutzers wie Ryanair, seine Tätigkeiten im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs auszuüben, die auf einer seine Interessen beeinträchtigenden Verwaltungsentscheidung beruhe, als eine Verletzung seines Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf anzusehen sei.

56. Dem hält die Kommission zum Ersten entgegen, dass keine Bestimmung der Verordnung Nr. 550/2004 den Luftfahrtunternehmen gegenüber den Dienstleistern für Flugverkehrsdienste unmittelbare Rechte gewähre. Das Fehlen entsprechender Bestimmungen rechtfertige sich durch das von dieser Verordnung verfolgte vorrangige Ziel der Flugsicherheit, das mit einer möglichen gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen dieser Dienstleister unvereinbar sei. Zum Zweiten sei es, wenn es zu Verstößen der benannten Dienstleister bei der Ausübung ihrer

¹⁴ Ryanair verweist auf die Rn. 37 bis 39 des Urteils vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

Aufgaben kommen sollte, Sache der zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, die die Ausübung dieser Aufgaben durch den Dienstleister überwachten, die erforderlichen Maßnahmen zur Behebung dieser Mängel zu ergreifen.

57. Skeyes und die belgische Regierung stimmen der Würdigung durch die Kommission zu und tragen vor, die Luftraumnutzer könnten sich gemäß Art. 47 der Charta auf das Recht auf wirksamen Rechtsschutz nur dann berufen, wenn unionsrechtlich garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt würden. Die Verordnungen Nrn. 549/2004 und 550/2004 wiesen Ryanair aber kein subjektives Recht zu. Konkret sähen diese Verordnungen weder eine Verpflichtung der Dienstleister für Flugverkehrsdienste zur Erbringung von Diensten noch einen Anspruch der Luftraumnutzer auf Erbringung von Diensten vor.

58. Insoweit hat nach der Ansicht von Skeyes und der belgischen Regierung die ermessensgeprägte Natur dieser Befugnis Auswirkungen auf die Art der Maßnahmen, die ein Gericht gemäß dem Grundsatz der Gewaltenteilung gegenüber einem Dienstleister für Flugverkehrsdienste beschließen könne. Dieser Grundsatz könne dem entgegenstehen, dass ein nationales Gericht an Stelle des Dienstleisters Maßnahmen beschließe, die in dessen Ermessen stünden¹⁵. Im Übrigen gebe es nach belgischem Recht, auch wenn Ryanair im vorliegenden Fall keine unionsrechtlich garantierten Rechte zustünden, in der Praxis mehrere Mittel, mittels der die gerichtliche Überprüfung von Handlungen von Skeyes sichergestellt werden könne¹⁶.

59. Meines Erachtens ist die Verordnung Nr. 550/2004 dahin auszulegen, dass den Luftfahrtunternehmen ein Recht zustehen muss, gegen eine Entscheidung, wie sie von Skeyes erlassen wurde, einen Rechtsbehelf einzulegen, um damit mutmaßliche Verstöße gegen die Verpflichtung dieses Dienstleisters zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten anzufechten.

60. Zum Ersten ist nämlich daran zu erinnern, dass Art. 47 der Charta in Abs. 1 bestimmt, dass jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf hat. Diesem Recht entspricht die Pflicht der Mitgliedstaaten nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.

61. Auch nach ständiger Rechtsprechung ist der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt und in den Art. 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist¹⁷. Insoweit haben die Gerichte der Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 Abs. 3 EUV den Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen¹⁸.

62. Zu den Rechtsbehelfen, die von den Mitgliedstaaten vorzusehen sind, ist festzustellen, dass der AEU-Vertrag zwar für natürliche und juristische Personen mehrere Möglichkeiten der direkten Klage zu den Unionsgerichten eröffnet hat, dass aber weder der AEU-Vertrag noch

¹⁵ Vgl. Nrn. 23 und 24 der vorliegenden Schlussanträge.

¹⁶ So könnten das allgemeine Recht der außervertraglichen Haftung oder die übliche Praxis der Verwaltungsgerichte bei der Überprüfung von Handlungen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts eine effektive Überprüfung von Handlungen einer Verwaltungsbehörde wie Skeyes ermöglichen.

¹⁷ Vgl. Urteil vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁸ Vgl. Urteil vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Art. 19 EUV zusätzlich zu den nach nationalem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue Klagemöglichkeiten zur Wahrung des Unionsrechts vor den nationalen Gerichten schaffen wollten¹⁹.

63. Mangels einer einschlägigen Unionsregelung ist es Sache des innerstaatlichen Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen²⁰. Etwas anderes würde nur gelten, wenn es nach dem System der betreffenden nationalen Rechtsordnung keinen Rechtsbehelf gäbe, mit dem wenigstens inzident die Wahrung der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleistet werden könnte, oder wenn die einzige Möglichkeit für den Einzelnen, Zugang zu einem Gericht zu erlangen, darin bestünde, eine Rechtsverletzung begehen zu müssen²¹.

64. Dabei dürfen die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Gleichwertigkeit) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität)²².

65. Was konkret die Frage der vorläufigen Maßnahmen anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung ein mit einem nach Unionsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes nationales Gericht in der Lage sein muss, vorläufige Maßnahmen zu erlassen, um die volle Wirksamkeit der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Unionsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen²³.

66. Zunächst ist klarzustellen, dass die Frage, die sich im vorliegenden Fall stellt, anders als in der Rechtssache, in der das insbesondere von Ryanair in ihren schriftlichen Erklärungen angeführte Urteil Unibet²⁴ ergangen ist, nicht die „Schaffung“ eines – vom innerstaatlichen Recht nicht vorgesehenen – neuen (eigenständigen) Rechtsbehelfs betrifft, sondern sich darauf bezieht, ob Ryanair auf der Grundlage eines im nationalen Recht bereits vorhandenen Rechtsbehelfs einen Antrag wegen äußerster Dringlichkeit stellen kann.

67. Entsprechend meinen Feststellungen in Nr. 24 der vorliegenden Schlussanträge steht nämlich das Ausgangsverfahren in dem besonderen Kontext der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den belgischen Verwaltungs- und Zivilgerichten im Fall von Klagen Einzelner gegen Verwaltungsbehörden oder öffentliche Unternehmen, denen der belgische Staat hoheitliche Befugnisse zugewiesen hat, wenn „subjektive Rechte“ der betreffenden Einzelnen in Rede stehen.

68. Insoweit ist anzumerken, dass, wie der Vorlageentscheidung zu entnehmen ist, in Anbetracht der Ungewissheit, ob Ryanair klagebefugt ist, und trotz des Umstands, dass Ryanair die Möglichkeit zur Erhebung einer Klage vor den nationalen Gerichten hatte, sowohl hinsichtlich der Natur dieser Klage (nämlich, ob es sich dabei ausschließlich um eine Klage wegen außervertraglicher Haftung vor einem Verwaltungsgericht handelt oder ob damit

¹⁹ Vgl. Urteil vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²⁰ Vgl. Urteil vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²¹ Vgl. Urteil vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²² Vgl. Urteil vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²³ Vgl. Urteil vom 13. März 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²⁴ Urteil vom 13. März 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163).

zusammenhängend auch ein Antrag wegen äußerster Dringlichkeit möglich ist) als auch bezüglich der Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts für die Entscheidung über diese Klage Unklarheiten bestehen.

69. Wie bereits in Nr. 63 der vorliegenden Schlussanträge von mir ausgeführt, obliegt es nach ständiger Rechtsprechung dem innerstaatlichen Recht der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der den Bürgern aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte sicherstellen sollen. Deshalb ist die Verteilung der Zuständigkeit zwischen den belgischen Gerichten zur Entscheidung über einen solchen Antrag keine Frage des Unionsrechts. Denn, auch wenn nach belgischem Recht und den anwendbaren Verfahrensvorschriften ein anderes Gericht zuständig dafür gewesen wäre, wirksam über den Antrag von Skeyes zu entscheiden – d. h. auf der Grundlage eines Dringlichkeitsantrags –, muss das zuständige Gericht doch innerstaatlich bestimmt werden²⁵.

70. Zum Zweiten weise ich darauf hin, dass das Vorbringen von Skeyes und der belgischen Regierung auf der Prämisse beruht, dass die Zulassung eines Rechtsbehelfs, wie er im Ausgangsverfahren eingelegt wurde, dazu führen würde, dass sich die rechtsprechende Gewalt an die Stelle der Verwaltung setzen könnte, indem sie selbst das in Rede stehende Ermessen ausübt.

71. Meines Erachtens ist dieses Argument zurückzuweisen.

72. Im vorliegenden Fall handelt es sich nämlich weder darum, dass die rechtsprechende Gewalt die Dienstleister für Flugverkehrsdienste in der Ausübung ihres Ermessens beeinträchtigt, noch darum, dass sie an Stelle der Verwaltung von dem in Frage stehenden Ermessen Gebrauch macht, sondern darum, dass das nationale Gericht eine (sehr spezielle) Entscheidung der Verwaltung, die die Luftfahrtunternehmen sowie ihre Nutzer beeinträchtigen könnte, „überprüft“. Wie ich im Einzelnen darlegen werde, bin ich der Auffassung, dass es dem nationalen Gericht möglich sein muss, diese Art von Prüfung vorzunehmen, damit nicht Luftfahrtunternehmen wie Ryanair die Möglichkeit genommen wird, einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 47 der Charta einzulegen.

73. Wie im Übrigen bereits in den Nrn. 39 und 40 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, sollen die Verordnungen Nrn. 550/2004 und 549/2004 meines Erachtens gerade den Bedürfnissen der Luftraumnutzer gerecht werden. Deshalb dürfen die mutmaßlichen Verstöße eines Dienstleisters für Flugverkehrsdienste im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben nicht der gerichtlichen Überprüfung entzogen werden, damit nicht die Zielsetzung dieser Verordnungen selbst beeinträchtigt wird.

74. Zum Dritten ist zu dem Vorbringen der Kommission betreffend die Sicherheit anzumerken, dass die Verpflichtung zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten keine uneingeschränkte Verpflichtung ist, so dass die Tätigkeiten eines benannten Dienstleisters aus objektiven Gründen ausgesetzt werden können, zu denen in erster Linie Gründe der Sicherheit gehören²⁶. Wie die

²⁵ Ich möchte klarstellen, dass, auch wenn sich das entscheidende Kriterium zur Bestimmung der Zuständigkeit des vorlegenden Gerichts auf die Frage beschränkt, ob subjektive Rechte betroffen sind, gemäß den Erwägungen in den Nrn. 34 bis 45 der vorliegenden Schlussanträge die Luftfahrtunternehmen, wie z. B. Ryanair, grundsätzlich als Inhaber solcher „subjektiven Rechte“ betrachtet werden sollten.

²⁶ Vgl. Nrn. 43 und 44 der vorliegenden Schlussanträge.

polnische Regierung zu Recht ausführt, darf das aber nicht dazu führen, dass den Luftfahrtunternehmen systematisch die Möglichkeit genommen wird, Entscheidungen dieses Dienstleisters in allen möglichen Fällen gerichtlich überprüfen zu lassen.

75. Im Übrigen würde es *per definitionem* den Zielen des einheitlichen europäischen Luftraums widersprechen und zu einer Beschränkung der Rechte und grundlegenden Freiheiten sowohl der Luftfahrtunternehmen als auch der Unionsbürger führen, wenn es einem Dienstleister für Luftverkehrsdienste erlaubt würde, nach seinem Ermessen den Luftverkehr einzuschränken, indem er sich auf Sicherheitsgründe beruft, ohne dass diese Gründe gerichtlich nachgeprüft werden können. Deshalb ist nach meiner Auffassung das Ziel der Sicherheit des Flugverkehrs, trotz seiner zentralen Bedeutung im Rahmen eines funktionierenden einheitlichen europäischen Luftraums, nicht als isolierter Begriff, sondern im Licht nicht nur seiner anderen grundlegenden Ziele, sondern auch allgemein der anderen Grundfreiheiten zu sehen (wie z. B. der freie Dienstleistungsverkehr, der freie Warenverkehr und die Freizügigkeit im Rahmen des Schengen-Raums). Welche Bedeutung hätte denn der einheitliche europäische Luftraum noch, wenn jeder Mitgliedstaat seinen Luftraum nach freiem Ermessen schließen könnte?

76. Darüber hinaus kann ich nicht erkennen, wie der Umstand, dass eine gerichtliche Überprüfung zugelassen wird – auch wenn dieser ein Antrag wegen äußerster Dringlichkeit zugrunde liegt – die Sicherheit des Flugverkehrs beeinträchtigen oder sogar beseitigen könnte. Insoweit bin ich der Auffassung, dass die Frage, ob ein Dienstleister für Flugverkehrsdienste Gründe der Sicherheit des Flugverkehrs geltend machen kann, um den Luftraum zu schließen, nicht mit der Frage der Zuständigkeit eines Gerichts oder der Zulässigkeit einer Klage zusammenhängt. Vielmehr handelt es sich um eine Sachfrage, die der gerichtlichen Überprüfung zu unterwerfen ist, um eine Beurteilung der von diesem Dienstleister geltend gemachten Sicherheitserwägungen zu ermöglichen und feststellen zu können, ob die Schließung des Luftraums gerechtfertigt ist.

77. Eine solche Auslegung ist im vorliegenden Fall gerade angesichts des Umstands gerechtfertigt, dass aus der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens klar hervorgeht, dass die „Zero-rate“-Maßnahme wegen der Personalnot bei den Fluglotsen getroffen wurde. Im vorliegenden Fall erfolgte diese Sicherheitsmaßnahme aus organisatorischen Gründen, die ausschließlich Skeyes anzulasten sind, und nicht als Folge von äußeren Ereignissen, die unabhängig von dem Handeln (oder Unterlassen) dieses Dienstleisters eingetreten wären, wie z. B. ungünstige Wetterbedingungen, ein Vulkanausbruch oder ein Terroranschlag²⁷. Auch wenn eine Unterbrechung der Erbringung von Flugverkehrsdiensten hingenommen werden kann, wenn sie auf einen als höhere Gewalt einzustufenden Streik zurückzuführen ist, dürfte eine solche Lösung meines Erachtens aber nicht angebracht sein, wenn die Arbeitskampfmaßnahmen keine isolierten Ereignisse sind, sondern in dem betreffenden Zeitraum offensichtlich wiederholt auftraten, ohne dass der betreffende Dienstleister zur Vornahme von Maßnahmen gezwungen war, die zur Gewährleistung der Aufrechterhaltung der Flugverkehrsdienste erforderlich waren. Jedenfalls ist es Sache des nationalen Gerichts, für all diese Hypothesen eine abschließende Würdigung vorzunehmen.

78. Würde man sich der Auffassung der Kommission anschließen, würde das dazu führen, dass die Mehrzahl der Klagen gegen einen Dienstleister für Flugverkehrsdienste nicht erhoben werden könnte, auch nicht in Fällen, in denen – unabhängig vom Sachverhalt der vorliegenden

²⁷ Vgl. Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge.

Rechtssache – dieser Dienstleister ungerechtfertigt (oder sogar missbräuchlich) Sicherheitsgründe anführt, um sich seiner Verpflichtung zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten zu entziehen.

79. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen bin ich der Auffassung, dass der Umstand, dass ein Dienstleister beschließen kann, seinen Luftraum nach freiem Ermessen zu schließen, indem er Sicherheitsgründe geltend macht, ohne dass diese Entscheidung einer gerichtlichen Überprüfung unterworfen wird, die vom Unionsrecht den Luftfahrtunternehmen und ihren Nutzern zuerkannten Rechte und Freiheiten beeinträchtigen könnte. Außerdem dürfte der Umstand, dass eine solche Verwaltungsentscheidung in Ausübung eines Ermessens getroffen wird, grundsätzlich kein Hindernis sein, eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung vorzunehmen.

80. Zum Vierten bin ich schließlich der Ansicht, dass der von der Kommission vorgeschlagenen Lösung, wonach es im Fall von möglichen Verstößen der benannten Dienstleister bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben allein der für die Aufsicht über die Dienstleister für Flugverkehrsdienste zuständigen nationalen Behörde zukomme, dagegen einzuschreiten, nicht gefolgt werden kann.

81. Zunächst ist anzumerken, dass es sich bei der Überprüfung, auf die die Kommission Bezug nimmt, um eine verwaltungsrechtliche und nicht um eine gerichtliche Überprüfung handelt. Es können aber verwaltungsrechtliche Mechanismen der Überprüfung von Tätigkeiten eines Dienstleisters für Flugverkehrsdienste nicht die gerichtliche Überprüfung ersetzen oder einem Luftfahrtunternehmen die Möglichkeit nehmen, einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 47 der Charta einzulegen.

82. Anders als eine gerichtliche Überprüfung, in deren Rahmen ein Einzelner ein Gericht wegen der Verletzung eines seiner Rechte anrufen kann, sind nämlich Sinn und Zweck sowie hauptsächliches Ziel einer verwaltungsrechtlichen Überprüfung nicht der Schutz individueller Rechte der Luftraumnutzer; vielmehr soll die Überprüfung durch die Verwaltungsbehörden im Rahmen ihrer weiter gefassten Tragweite sicherstellen, dass die Dienstleister für Flugverkehrsdienste die ihnen von den Mitgliedstaaten übertragenen Aufgaben erfüllen. So ist es nach Art. 7 Abs. 7 der Verordnung Nr. 550/2004 Aufgabe der nationalen Aufsichtsbehörden, – unter Androhung des Entzugs des diesen Dienstleistern erteilten Zeugnisses – „die Einhaltung der gemeinsamen Anforderungen und der an die Zeugnisse geknüpften Bedingungen“ durch diese Dienstleister zu überwachen. Die in Art. 6 der Verordnung Nr. 550/2004 definierten „gemeinsamen Anforderungen“ für die Erbringung von Flugsicherungsdiensten betreffen in erster Linie mit der Rolle der Erbringer dieser Dienste zusammenhängende technische, organisatorische und betriebliche Aspekte und stehen augenscheinlich nicht unmittelbar im Zusammenhang mit den Rechten der Luftfahrtunternehmen²⁸. Daher kann nach meiner Auffassung eine solche Aufsicht aufgrund ihrer Natur, ihrer Zielsetzung und des von ihr erreichten Ergebnisses einer gerichtlichen Überprüfung weder gleichgestellt noch als eine solche eingestuft werden.

83. Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Verordnung Nr. 550/2004, insbesondere ihr Art. 8, dahin auszulegen ist, dass sie es nicht erlaubt, mutmaßliche Verstöße des Dienstleisters für Flugverkehrsdienste gegen die Verpflichtung zur Erbringung von Diensten von der Überprüfung durch die Gerichte des betreffenden Mitgliedstaats auszunehmen. Vielmehr verlangt Art. 47 der Charta, dass die

²⁸ Die „gemeinsamen Anforderungen“ umfassen z. B. folgende Punkte: technische und betriebliche Fähigkeiten und Eignung der Dienstleister, ihre Organisationsstruktur und ihre Finanzkraft sowie ihre Meldesysteme.

Luftfahrtunternehmen Zugang zu effektivem gerichtlichen Rechtsschutz haben, der es ihnen ermöglicht, die Verstöße des nach Art. 8 der Verordnung Nr. 550/2004 benannten Dienstleisters gegen seine Verpflichtung zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten unterbinden zu lassen.

C. Zur zweiten Vorlagefrage

84. Mit seiner zweiten Vorlagefrage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um die Auslegung des fünften Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 550/2004. Es möchte wissen, ob, wenn nach diesem Erwägungsgrund die Wettbewerbsregeln nicht auf die Erbringung von Flugverkehrsdiensten anwendbar sind, dieser Erwägungsgrund die Unanwendbarkeit auch aller sonstigen Regeln vorsieht, die sich mittelbar auf den Wettbewerb auswirken, wie diejenigen, die Hindernisse für die Unternehmens- und Dienstleistungsfreiheit verbieten.

85. Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, ist diese Frage darauf gerichtet, zu bestimmen, ob sich ein Luftfahrtunternehmen wie Ryanair gegenüber den von Skeyes in Ausübung ihres Ermessens erlassenen Maßnahmen auf Art. 16 der Charta oder Art. 56 AEUV berufen kann.

86. Ich weise zunächst darauf hin, dass die Mehrzahl der Parteien in ihren schriftlichen Erklärungen darin übereinstimmt, dass die zweite Vorlagefrage zu verneinen ist, eine Auffassung, der ich mich aus den nachfolgend dargestellten Gründen anschließe.

87. Zum Ersten kann eine Verneinung der zweiten Vorlagefrage unmittelbar aus dem Wortlaut des fünften Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 550/2004 selbst abgeleitet werden, der sich ausschließlich auf die Wettbewerbsregeln des AEU-Vertrags bezieht und andere Regeln wie solche, die Hindernisse für die Unternehmens- und Dienstleistungsfreiheit verbieten, nicht erwähnt.

88. Im Übrigen lässt sich aus keiner Bestimmung der Verordnung Nr. 550/2004 ableiten, dass ihr fünfter Erwägungsgrund eine weiter gefasste Tragweite hätte und dahin ausgelegt werden müsste, dass er ein Hindernis für die Anwendung weiterer Regeln des AEU-Vertrags auf die Dienstleister für Flugverkehrsdienste darstellt. Somit erlaubt keine Vorschrift dieser Verordnung die ausdrückliche Feststellung, dass die gemäß den Vorschriften dieser Verordnung benannten und mit Hoheitsrechten ausgestatteten Dienstleister für Flugverkehrsdienste im Rahmen ihrer Tätigkeit nicht zur Beachtung der Art. 16 der Charta und Art. 56 AEUV verpflichtet wären.

89. Zum Zweiten ist hervorzuheben, dass auch hinsichtlich der im fünften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 550/2004 genannten Unanwendbarkeit der Regeln des Wettbewerbsrechts gilt, dass diese Unanwendbarkeit nicht absolut ist, sondern ihre Rechtfertigung in der Besonderheit der Erbringung von Flugverkehrsdiensten findet, die auf ausschließlicher Grundlage von einem von den Mitgliedstaaten nach ihrem Ermessen benannten Dienstleister erbracht werden.

90. Insoweit gibt der fünfte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 550/2004 nur die Rechtsprechung des Gerichtshofs im Urteil SAT Fluggesellschaft²⁹ wieder, wonach eine Ausnahme von der Anwendung der Wettbewerbsregeln gerechtfertigt ist, weil die Flugverkehrsdienste mit einem Handeln einer öffentlichen Behörde vergleichbar sind und daher keinen wirtschaftlichen Charakter aufweisen.

²⁹ Urteil vom 19. Januar 1994 (C-364/92, EU:C:1994:7).

91. Es ist jedoch klarzustellen, dass die Unanwendbarkeit der Regeln des Wettbewerbsrechts nur für die Ausübung hoheitlicher Befugnisse gilt und nicht alle den Dienstleistern zugeschriebenen Dienste erfasst. Daher ist es nicht ausgeschlossen, dass, auch wenn für bestimmte Dienste eines Flugverkehrsdienstleisters die Unanwendbarkeit dieser Regeln gilt, andere Dienste desselben Dienstleisters diesen Regeln unterliegen, insbesondere dann, wenn dessen Tätigkeiten von Diensten, die er als öffentliche Behörde ausübt, abgrenzbar sind und wirtschaftliche Tätigkeiten darstellen können³⁰.

92. Zum Dritten ist darauf hinzuweisen, dass die Dienstleister für Flugverkehrsdienste wie Skeyes damit betraut sind, die Steuerung und die Funktionsfähigkeit des Flugverkehrs in dem ihrer Verantwortung unterliegenden Luftraum zu gewährleisten. Es steht außer Zweifel, dass diese Aufgabe untrennbar mit der Nutzung dieses Luftraums durch deren Nutzer und dem Recht der Nutzer zusammenhängt, ihre Dienste im einheitlichen europäischen Luftraum im Rahmen der Unternehmens- und Dienstleistungsfreiheit zu erbringen³¹. Deshalb würde eine solche Lösung, abgesehen davon, dass sie in keiner Weise auf eine wörtliche oder systematische Auslegung der Verordnung Nr. 550/2004 gestützt werden kann, nicht nur den Verkehrsfreiheiten, sondern auch den Zielen der Verordnungen Nrn. 549/2004 und 550/2004 selbst zuwiderlaufen, nach denen es erforderlich ist, den Anforderungen und dem Bedarf der Luftraumnutzer zu entsprechen³².

93. Schließlich ist anzumerken, dass die Erwägungsgründe eines Unionsrechtsakts zwar dessen Inhalt präzisieren können und ein wichtiges Auslegungselement darstellen, das den Willen des Gesetzgebers erhellen kann³³, dass aber, wie bereits in den Nrn. 87 und 88 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, die Verordnung Nr. 550/2004 keine Bestimmung enthält, die einen Ausschluss, auf den in der zweiten Frage Bezug genommen wird, rechtfertigen kann.

94. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass die Verordnung Nr. 550/2004 nicht ausschließt, dass für auf einem Markt für Waren und Dienstleistungen tätige öffentliche Unternehmen geltende Regeln wie diejenigen, die Hindernisse für die Unternehmens- und Dienstleistungsfreiheit verbieten, auf zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten benannte Dienstleister angewandt werden.

V. Ergebnis

95. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Unternehmensgericht Hainaut, Abteilung Charleroi, Belgien) wie folgt zu antworten:

1. Die Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum, insbesondere ihr Art. 8, ist dahin auszulegen, dass sie es nicht erlaubt, mutmaßliche Verstöße des Dienstleisters für Flugverkehrsdienste gegen die Verpflichtung zur Erbringung von Diensten von der Überprüfung durch die Gerichte des betreffenden Mitgliedstaats auszunehmen. Vielmehr verlangt Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dass die Luftfahrtunternehmen Zugang zu effektivem gerichtlichen Rechtsschutz

³⁰ Vgl. 13. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 550/2004.

³¹ Vgl. Nrn. 34 bis 41 der vorliegenden Schlussanträge.

³² Vgl. Nrn. 41 und 42 der vorliegenden Schlussanträge.

³³ Vgl. Urteil vom 19. Dezember 2019, Puppinck u. a./Kommission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, Rn. 75).

haben, der es ihnen ermöglicht, die Verstöße des nach Art. 8 dieser Verordnung benannten Dienstleisters gegen seine Verpflichtung zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten unterbinden zu lassen.

2. Die Verordnung Nr. 550/2004 schließt nicht aus, dass für auf einem Markt für Waren und Dienstleistungen tätige öffentliche Unternehmen geltende Regeln wie diejenigen, die Hindernisse für die Unternehmens- und Dienstleistungsfreiheit verbieten, auf zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten benannte Dienstleister angewandt werden.