



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΡΑΝΤΟΥ
της 13ης Ιανουαρίου 2022¹

Υπόθεση C-353/20

**Skeyes
κατά**

Ryanair DAC, πρώην Ryanair Ltd

[αίτηση του tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(δικαστηρίου επιχειρηματικών διαφορών Hainaut, τμήμα Charleroi, Βέλγιο)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Αεροπορικές μεταφορές – Κανονισμός (ΕΚ) 550/2004 – Παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας – Πάροχοι υπηρεσιών – Άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας – Παράβαση της υποχρέωσης παροχής των υπηρεσιών αυτών – Εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και στην επιχειρηματική ελευθερία του χρήστη – Αποτελεσματική δικαστική προστασία»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Skeyes, αποκλειστικού παρόχου της υπηρεσίας ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας της πολιτικής αεροπλοΐας στο Βέλγιο, και της αεροπορικής εταιρίας Ryanair, με αντικείμενο τη διάταξη ασφαλιστικών μέτρων με την οποία το tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (δικαστήριο επιχειρηματικών διαφορών Hainaut, τμήμα Charleroi, Βέλγιο) υποχρέωσε την Skeyes να ανοίξει εκ νέου τον βελγικό εναέριο χώρο που είχε κλείσει κατόπιν κινητοποιήσεων του προσωπικού της.

2. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει το άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΚ) 550/2004, σχετικά με την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού². Το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν σκοπός του κανονισμού είναι να μην υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο οι εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών την οποία υπέχει ο πάροχος και αν ο κανονισμός αποκλείει, πέραν της εφαρμογής των κανόνων περί ανταγωνισμού, την εφαρμογή και άλλων κανόνων του δικαίου της Ένωσης, ειδικότερα εκείνων που απαγορεύουν τους περιορισμούς στην επιχειρηματική ελευθερία και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

² Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004 (ΕΕ 2004, L 96, σ. 10).

3. Η παρούσα υπόθεση θα δώσει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να ερμηνεύσει, για πρώτη φορά, τον κανονισμό 550/2004, ο οποίος εντάσσεται στη δέσμη ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΚ) 549/2004, για τη χάραξη του πλαισίου για τη δημιουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού³. Εντούτοις, το ενδιαφέρον της υποθέσεως υπερβαίνει τα στενά όρια του κανονισμού 550/2004, δεδομένου ότι εγείρει ζητήματα που άπτονται τόσο της ενδεχόμενης εφαρμογής του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) όσο και της δυνατότητας επίκλησης οικονομικών ελευθεριών, ήτοι της επιχειρηματικής ελευθερίας και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, έναντι του αποκλειστικού παρόχου της υπηρεσίας ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας της πολιτικής αεροπλοΐας, ο οποίος απολαύει προνομίων δημόσιας εξουσίας.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Ο κανονισμός 549/2004

4. Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 3, 7 και 10 του κανονισμού 549/2004 έχουν ως εξής:

«(1) Η υλοποίηση της κοινής πολιτικής μεταφορών απαιτεί ένα αποτελεσματικό σύστημα αερομεταφορών, το οποίο να επιτρέπει την ασφαλή και τακτική λειτουργία των υπηρεσιών αερομεταφορών, διευκολύνοντας την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων και υπηρεσιών.

[...]

(3) Η ομαλή λειτουργία του συστήματος αερομεταφορών απαιτεί συνεπή και υψηλά επίπεδα ασφαλείας στις υπηρεσίες αεροναυτιλίας που να επιτρέπουν τη βέλτιστη χρήση του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου καθώς και ένα ομοιόμορφο υψηλό επίπεδο ασφαλείας της εναέριας κυκλοφορίας σύμφωνα με την αποστολή γενικού συμφέροντος των υπηρεσιών αεροναυτιλίας, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να παρέχονται σύμφωνα με τα υψηλότερα πρότυπα υπευθυνότητας και αποτελεσματικότητας.

[...]

(7) Ο εναέριος χώρος αποτελεί περιορισμένο μέσο, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί καλύτερα και αποτελεσματικά μόνο εφόσον λαμβάνονται υπόψη οι απαιτήσεις όλων των χρηστών και εφόσον, όπου απαιτείται, εκπροσωπούνται σε όλη την ανάπτυξη, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την εφαρμογή του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, συμπεριλαμβανόμενες την Επιτροπή Ενιαίου Ουρανού.

[...]

³ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004 (ΕΕ 2004, L 96, σ. 1).

(10) Οι υπηρεσίες αεροναυτιλίας, και ιδίως οι υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας οι οποίες έχουν χαρακτήρα δημόσιας αρχής, απαιτούν λειτουργικό ή διαρθρωτικό διαχωρισμό και οργανώνονται βάσει νομικών τύπων που διαφέρουν πολύ μεταξύ των κρατών μελών.»

5. Το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Στόχος και πεδίο εφαρμογής», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Στόχος της πρωτοβουλίας του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού είναι η βελτίωση των ισχυουσών προδιαγραφών ασφαλείας και της συνολικής αποτελεσματικότητας της γενικής εναέριας κυκλοφορίας στην Ευρώπη, η βελτιστοποίηση της μεταφορικής ικανότητας ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες όλων των χρηστών του εναέριου χώρου και η μείωση των καθυστερήσεων. [...]»

6. Το άρθρο 2 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού και των μέτρων που αναφέρονται στο άρθρο 3, εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί:

[...]

(4) “Υπηρεσίες αεροναυτιλίας” σημαίνει υπηρεσίες εναέριας κυκλοφορίας, υπηρεσίες επικοινωνίας, πλοήγησης και επιτήρησης, μετεωρολογικές υπηρεσίες που προορίζονται για την αεροναυτιλία, και υπηρεσίες αεροναυτικών πληροφοριών.

(5) “Φορέας παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας” σημαίνει οιαδήποτε δημόσια ή ιδιωτική οντότητα που παρέχει υπηρεσίες αεροναυτιλίας για τη γενική εναέρια κυκλοφορία.

[...]

(8) “Χρήστες του εναέριου χώρου” σημαίνει το σύνολο των αεροσκαφών που λειτουργούν ως γενική εναέρια κυκλοφορία.

[...]»

2. Ο κανονισμός 550/2004

7. Οι αιτιολογικές σκέψεις 3 έως 6, 8, 10 και 13 του κανονισμού 550/2004 έχουν ως εξής:

«(3) Ο [κανονισμός 549/2004] ορίζει το πλαίσιο για τη δημιουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού [...].

(4) Για να δημιουργηθεί ο Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός θα πρέπει να θεσπισθούν μέτρα για τη διασφάλιση της ασφαλούς και αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας, σύμφωνα με την οργάνωση και χρήση του εναέριου χώρου όπως προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 551/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, για την οργάνωση και τη χρήση του εναέριου χώρου στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού (“κανονισμός για τον εναέριο χώρο”) [4]. Η επίτευξη της

⁴ ΕΕ 2004, L 96, σ. 20.

εναρμονισμένης οργάνωσης της παροχής των υπηρεσιών αυτών είναι σημαντική για την επαρκή ικανοποίηση του αιτήματος των χρηστών του εναέριου χώρου και για την ασφαλή και αποτελεσματική ρύθμιση της εναέριας κυκλοφορίας.

- (5) Η παροχή υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, όπως προβλέπεται στον παρόντα κανονισμό, συνδέεται με την άσκηση των εξουσιών δημόσιας αρχής οι οποίες δεν είναι τέτοιας οικονομικής φύσεως ώστε να δικαιολογούν την εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού της συνθήκης.
- (6) Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την παρακολούθηση της ασφαλούς και αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας και τον έλεγχο της συμμόρφωσης των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας προς τις κοινές απαιτήσεις που καθιερώνονται σε κοινοτικό επίπεδο.

[...]

- (8) Η ομαλή λειτουργία του συστήματος αερομεταφορών προϋποθέτει επίσης ομοιόμορφα και υψηλά πρότυπα ασφαλείας για τους παρόχους υπηρεσιών αεροναυτιλίας.

[...]

- (10) Παράλληλα με την εγγύηση της συνεχούς παροχής υπηρεσιών, θα πρέπει να καθιερωθεί κοινό σύστημα για την πιστοποίηση των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας, στο πλαίσιο του οποίου να καθορίζονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας και να παρακολουθείται τακτικά η συμμόρφωση προς τις ανωτέρω απαιτήσεις.

[...]

- (13) Η παροχή υπηρεσιών επικοινωνίας, [πλοήγησης] και επιτήρησης καθώς και υπηρεσιών αεροναυτικών πληροφοριών θα πρέπει να οργανωθεί βάσει των όρων της αγοράς, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων των υπηρεσιών αυτών και τηρουμένου υψηλού επιπέδου ασφαλείας.»

8. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 550/2004 ορίζει τα εξής:

«Οι εθνικές εποπτικές αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 4 του [κανονισμού 549/2004] εξασφαλίζουν την ενδεδειγμένη εποπτεία της εφαρμογής του παρόντος κανονισμού, ιδίως όσον αφορά την ασφαλή και αποτελεσματική λειτουργία των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας οι οποίοι παρέχουν υπηρεσίες που σχετίζονται με τον εναέριο χώρο ο οποίος τελεί υπό την ευθύνη του κράτους μέλους το οποίο όρισε ή συγκρότησε τη σχετική αρχή.»

9. Το άρθρο 6 του κανονισμού 550/2004, το οποίο επιγράφεται «Κοινές απαιτήσεις», προβλέπει τα εξής:

«Οι κοινές απαιτήσεις για την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας θεσπίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 5 παράγραφος 3 του [κανονισμού 549/2004]. Οι κοινές απαιτήσεις περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

- τεχνικές και λειτουργικές γνώσεις και καταλληλότητα,

- συστήματα και διαδικασίες για τη διαχείριση της ασφάλειας και της ποιότητας,
- συστήματα υποβολής αναφορών,
- ποιότητα υπηρεσιών,
- οικονομική ευρωστία,
- κάλυψη ευθύνης και ασφάλισης,
- ιδιοκτησιακό καθεστώς και οργανωτική δομή, συμπεριλαμβανομένης της πρόληψης της σύγκρουσης συμφερόντων,
- ανθρώπινο δυναμικό, συμπεριλαμβανομένων κατάλληλων προγραμμάτων στελέχωσης,
- ασφάλεια.»

10. Το άρθρο 7, παράγραφος 7, του κανονισμού 550/2004 ορίζει τα εξής:

«Οι εθνικές εποπτικές αρχές παρακολουθούν την τήρηση των κοινών απαιτήσεων και των όρων που συνοδεύουν τα πιστοποιητικά. Λεπτομέρειες της παρακολούθησης αυτής περιλαμβάνονται στις ετήσιες εκθέσεις που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 1 του [κανονισμού 549/2004]. Εάν μια εθνική εποπτική αρχή διαπιστώνει ότι ο κάτοχος πιστοποιητικού δεν τηρεί πλέον τις απαιτήσεις ή τους όρους αυτούς, λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα τη συνέχεια των υπηρεσιών. Τα μέτρα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν την ανάκληση του πιστοποιητικού.»

11. Το άρθρο 8 του κανονισμού 550/2004, το οποίο επιγράφεται «Ορισμός παρόχων υπηρεσιών [εναέριας κυκλοφορίας]», προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την αποκλειστική παροχή υπηρεσιών [εναέριας κυκλοφορίας] εντός συγκεκριμένων τμημάτων εναέριου χώρου στον εναέριο χώρο της δικαιοδοσίας τους. Προς τούτο, τα κράτη μέλη ορίζουν πάροχο υπηρεσιών [εναέριας κυκλοφορίας] κάτοχο έγκυρου πιστοποιητικού εντός της Κοινότητας.

2. Τα κράτη μέλη ορίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που πρέπει να τηρούν οι οριζόμενοι πάροχοι υπηρεσιών. Στις υποχρεώσεις αυτές μπορούν να συμπεριλαμβάνονται όροι για την έγκαιρη παροχή των κατάλληλων πληροφοριών για τον εντοπισμό όλων των κινήσεων αεροσκαφών στον υπό την ευθύνη τους εναέριο χώρο.

3. Τα κράτη μέλη έχουν τη διακριτική ευχέρεια να επιλέγουν πάροχο υπηρεσιών, υπό τον όρο ότι αυτός πληροί τις απαιτήσεις και τους όρους των άρθρων 6 και 7.

[...]»

3. Ο κανονισμός (ΕΚ) 1008/2008

12. Το άρθρο 2, σημείο 14, του κανονισμού (ΕΚ) 1008/2008⁵ ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[...]

14) “δικαίωμα μεταφοράς”, το δικαίωμα εκτέλεσης αεροπορικής γραμμής μεταξύ δύο κοινοτικών αερολιμένων».

13. Το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Άδεια εκμετάλλευσης», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Δεν επιτρέπεται σε καμία εγκατεστημένη στην Κοινότητα επιχείρηση να μεταφέρει αεροπορικά επιβάτες, ταχυδρομείο ή/και φορτίο έναντι αμοιβής ή/και μίσθωσης, εκτός εάν της έχει χορηγηθεί η κατάλληλη άδεια εκμετάλλευσης.

Επιχείρηση που ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του παρόντος κεφαλαίου δικαιούται να λάβει άδεια εκμετάλλευσης.»

14. Το άρθρο 15, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«Οι κοινοτικοί αερομεταφορείς δικαιούνται να εκμεταλλεύονται ενδοκοινοτικές αεροπορικές γραμμές.»

15. Κατά το άρθρο 19, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού:

«Η άσκηση των δικαιωμάτων κίνησης υπόκειται σε δημοσιευμένους κοινοτικούς, εθνικούς, περιφερειακούς και τοπικούς επιχειρησιακούς κανόνες όσον αφορά την ασφάλεια πτήσεων, την προστασία από έκνομες ενέργειες, την προστασία του περιβάλλοντος και την κατανομή του διαθέσιμου χρόνου χρήσης αερολιμένα.»

B. Το βελγικό δίκαιο

16. Το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 4, του loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques, tel que modifié par la loi du 16 décembre 2015 (νόμου της 21ης Μαρτίου 1991, περί μεταρρύθμισης ορισμένων δημόσιων επιχειρήσεων, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο της 16ης Δεκεμβρίου 2015, στο εξής: νόμος περί δημόσιων επιχειρήσεων), προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε οργανισμός δημοσίου συμφέροντος που πρέπει να διαθέτει διαχειριστική αυτονομία σε ορισμένο βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα μπορεί να αποκτήσει τέτοια αυτονομία, κατόπιν νομοθετικής τροποποίησης του καταστατικού του σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος τίτλου, μέσω της σύναψης σύμβασης διαχείρισης με το Δημόσιο υπό τους όρους του παρόντος νόμου.

⁵ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 2008, σχετικά με κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα (ΕΕ 2008, L 293, σ. 3).

[...]

4. Ως αυτόνομες δημόσιες επιχειρήσεις θεωρούνται οι εξής οργανισμοί:

[...]

4) η Skeyes.»

17. Το άρθρο 170 του νόμου περί δημόσιων επιχειρήσεων ορίζει τα εξής:

«Σκοπός της Skeyes είναι:

1) να διαφυλάσσει την ασφάλεια της αεροναυτιλίας εντός των εναερίων χώρων που τελούν υπό την ευθύνη του Βελγικού Δημοσίου δυνάμει της Σύμβασης περί διεθνούς πολιτικής αεροπορίας, της 7ης Δεκεμβρίου 1944 ^[6], και ιδίως του παραρτήματός της 2, το οποίο κυρώθηκε με τον νόμο της 30ής Απριλίου 1947, ή δυνάμει οιασδήποτε άλλης διεθνούς συμφωνίας·

2) να ελέγχει στον αερολιμένα Bruxelles-National την κίνηση των αεροσκαφών κατά την προσέγγιση, την προσγείωση, την απογείωση και την κυκλοφορία τους στους ειδικούς διαδρόμους και τις οδούς, να καθοδηγεί τα αεροσκάφη στους χώρους κυκλοφορίας, καθώς και να συνεχίσει να διαφυλάσσει την ασφάλεια της εναέριας κυκλοφορίας των δημόσιων περιφερειακών αερολιμένων και αεροδρομίων, βάσει της συμφωνίας συνεργασίας που συνήφθη με τις Περιφέρειες στις 30 Νοεμβρίου 1989·

3) να παρέχει στις αστυνομικές υπηρεσίες και στις υπηρεσίες ελέγχου της αεροπλοΐας και των αερολιμένων πληροφορίες σχετικές με τα αεροσκάφη, την πλοήγηση, τις κινήσεις τους και τον παρατηρούμενο αντίκτυπό τους·

4) να παρέχει μετεωρολογικές πληροφορίες για την αεροναυτιλία καθώς και υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών ή άλλες υπηρεσίες συναφείς με τις δραστηριότητες στις οποίες αναφέρονται τα σημεία 1 ή 2 ανωτέρω.»

18. Κατά το άρθρο 171 του νόμου περί δημόσιων επιχειρήσεων:

«Οι δραστηριότητες στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 170, σημεία 1 έως 3, συνιστούν παροχή δημόσιας υπηρεσίας.»

III. Η διαφορά της κύριας δίκης, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

19. Το Βασίλειο του Βελγίου όρισε τη βελγική αυτόνομη δημόσια επιχείρηση Skeyes αποκλειστικό πάροχο υπηρεσιών πολιτικής αεροπλοΐας στο Βέλγιο, δυνάμει του άρθρου 8 του κανονισμού 550/2004. Αποστολή της Skeyes, ως ελεγκτή του βελγικού εναέριου χώρου, είναι να διασφαλίζει την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας στον εν λόγω χώρο.

20. Η επιχείρηση αντιμετώπισε κατά το παρελθόν προβλήματα λόγω εντάσεων με το προσωπικό. Συγκεκριμένα, μετά τις κινητοποιήσεις ορισμένων ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας, η Skeyes αναγκάστηκε επανειλημμένως, κατά το διάστημα από τον Φεβρουάριο έως τον Μάιο του 2019,

⁶ *Recueil des traités des Nations unies*, τόμ. 15, σ. 295.

να κλείσει τον βελγικό εναέριο χώρο λόγω ανεπάρκειας του διαθέσιμου προσωπικού. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η Skeyes έλαβε τα λεγόμενα μέτρα «zero rate», όπερ σήμαινε ότι κανένα αεροσκάφος δεν επιτρεπόταν να απογειωθεί, να προσγειωθεί ή να διέλθει από τον βελγικό εναέριο χώρο.

21. Μετά το κλείσιμο του βελγικού εναέριου χώρου στις 16 Μαΐου 2019 λόγω της απουσίας πλειόνων ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας από τις θέσεις τους, η αεροπορική εταιρία Ryanair, η οποία χρησιμοποιεί τους αερολιμένες του Charleroi και των Βρυξελλών για τις δραστηριότητες που ασκεί στο Βέλγιο, υπέβαλε κατεπείγουσα αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (δικαστηρίου επιχειρηματικών διαφορών Hainaut, τμήμα Charleroi), δηλαδή του αιτούντος δικαστηρίου, με αίτημα να υποχρεωθεί η Skeyes να διασφαλίσει την κανονική διεξαγωγή της εναέριας κυκλοφορίας.

22. Το αιτούν δικαστήριο, με διάταξη την οποία εξέδωσε αυθημερόν, έκανε δεκτό το αίτημα της Ryanair, επ' απειλή επιβολής χρηματικής ποινής 250 000 ευρώ στην Skeyes για κάθε ώρα που ο βελγικός εναέριος χώρος θα παρέμενε κλειστός. Τα χρονικά αποτελέσματα της διατάξεως ασφαλιστικών μέτρων περιορίστηκαν στο διάστημα από τις 16 Μαΐου έως τις 24 Μαΐου 2019. Δεδομένου ότι η Ryanair έλαβε τη διάταξη στις 15:38 της 16ης Μαΐου 2019, ώρα κατά την οποία η εναέρια κυκλοφορία είχε αποκατασταθεί, και ότι δεν υπήρξε καμία νέα διατάραξη της εναέριας κυκλοφορίας έως τις 24 Μαΐου 2019, η διάταξη έπαυσε να παράγει έννομα αποτελέσματα χωρίς να επιβληθεί η χρηματική ποινή.

23. Η Skeyes άσκησε τριτανακοπή κατά της διατάξεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, προβάλλοντας έλλειψη αρμοδιότητάς του να επιληφθεί της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων της Ryanair. Ειδικότερα, η Skeyes ισχυρίστηκε κυρίως ότι το αιτούν δικαστήριο ήταν αναρμόδιο να επιληφθεί της αιτήσεως που αφορούσε τον ρόλο της ως ελεγκτή του βελγικού εναέριου χώρου. Τούτο διότι, κατά την άποψή της, η Ryanair δεν έχει κανένα δικαίωμα προς εξασφάλιση του οποίου θα μπορούσε να υποβάλει τέτοια αίτηση, στο μέτρο που η ρύθμιση του βελγικού εναέριου χώρου εμπίπτει στην αποκλειστική εξουσία της Skeyes. Επικουρικώς, η Skeyes υποστήριξε ότι, ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία του εν λόγω δικαστηρίου, το οποίο επιλαμβάνεται διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων.

24. Κατά το αιτούν δικαστήριο, το βελγικό δίκαιο προβλέπει ότι οι διοικητικές αποφάσεις δεν εμπίπτουν, κατ' αρχήν, στη δικαιοδοσία των τακτικών δικαστηρίων. Οι διοικητικές αποφάσεις ανήκουν στη δικαιοδοσία του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Βέλγιο), το οποίο αποφαινεται επί προσφυγών ακυρώσεως ασκούμενων κατά των μονομερών πράξεων των διοικητικών αρχών λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου ή τύπου απαιτούμενου επί ποινή ακυρότητας, καθώς και υπέρβασης ή κατάχρησης εξουσίας. Εντούτοις, η δικαστική εξουσία είναι αρμόδια να προλαμβάνει ή να αποκαθιστά κάθε υπαίτια προσβολή δικαιώματος εκ μέρους διοικητικής αρχής κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειάς της. Επομένως, το γεγονός ότι η οικεία διοικητική αρχή διαθέτει εξουσία εκτίμησης δεν αποκλείει την αρμοδιότητα των τακτικών δικαστηρίων, υπό την προϋπόθεση ότι με την αγωγή ζητείται η αποκατάσταση δικαιωμάτων του ενάγοντος.

25. Διατηρώντας αμφιβολίες ως προς τα ενδεχόμενα όρια της διακριτικής ευχέρειας την οποία αναγνωρίζει ο κανονισμός 550/2004 στους παρόχους υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, το tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (δικαστήριο επιχειρηματικών διαφορών Hainaut, τμήμα Charleroi) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Έχει ο κανονισμός 550/2004, ειδικότερα το άρθρο 8 αυτού, την έννοια ότι παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εξαιρούν από τον έλεγχο των δικαστηρίων τους τις προβαλλόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών από τους φορείς παροχής υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, ή έχουν οι διατάξεις του εν λόγω κανονισμού την έννοια ότι υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να θεσπίζουν αποτελεσματικά μέσα ένδικης προστασίας έναντι των προβαλλόμενων παραβάσεων τα οποία λαμβάνουν υπόψη τη φύση των υπηρεσιών που πρέπει να παρασχεθούν;
- 2) Έχει ο κανονισμός 550/2004, κατά το μέτρο που ορίζει ότι “[η] παροχή υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας, όπως προβλέπεται στον παρόντα κανονισμό, συνδέεται με την άσκηση των εξουσιών δημόσιας αρχής οι οποίες δεν είναι τέτοιας οικονομικής φύσεως ώστε να δικαιολογούν την εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού της [Σ]υνθήκης”, την έννοια ότι αποκλείει την εφαρμογή όχι μόνον των κανόνων περί ανταγωνισμού αυτών καθ’ εαυτούς, αλλά και όλων των άλλων κανόνων οι οποίοι ισχύουν για τις δημόσιες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε μια αγορά αγαθών και υπηρεσιών και οι οποίοι έχουν έμμεσο αντίκτυπο επί του ανταγωνισμού, όπως οι κανόνες που απαγορεύουν τους περιορισμούς στην επιχειρηματική ελευθερία και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών;»

26. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Skeyes, η Ryanair, η Βελγική, η Ισπανική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όλοι οι ανωτέρω μετέχοντες στη διαδικασία, πλην της Ισπανικής Κυβέρνησης, ανέπτυξαν και προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 20 Οκτωβρίου 2021.

IV. Ανάλυση

A. Επί του παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

27. Η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίζεται κυρίως ότι τα δύο προδικαστικά ερωτήματα τα οποία υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο από το αιτούν δικαστήριο είναι απαράδεκτα. Όσον αφορά το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, η Βελγική Κυβέρνηση υποστηρίζει, κατ’ αρχάς, ότι το αιτούν δικαστήριο αναπαράγει απλώς και μόνον την άποψη της Skeyes και δεν προσδιορίζει τις σχετικές διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας. Επίσης, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι, κατά τη Βελγική Κυβέρνηση, απαράδεκτο και για τον λόγο ότι το αιτούν δικαστήριο δεν εξήγησε γιατί η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα του δώσει τη δυνατότητα να επιλύσει τη διαφορά που υποβλήθηκε στην κρίση του. Όσον αφορά το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, η Βελγική Κυβέρνηση υποστηρίζει, αφενός, ότι είναι αόριστο, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να υποβληθούν γραπτές παρατηρήσεις επ’ αυτού, και, αφετέρου, ότι δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

28. Εκτιμώ ότι τα ως άνω επιχειρήματα είναι απορριπτέα. Συγκεκριμένα, από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο εθνικός δικαστής, ο οποίος έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη για τη δικαστική απόφαση που πρόκειται να εκδοθεί, είναι αποκλειστικός αρμόδιος να κρίνει, με γνώμονα τις ιδιαιτερότητες της υποθέσεως, τόσο το αν η προδικαστική

απόφαση είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και το αν τα ερωτήματα που υποβάλλει στο Δικαστήριο είναι λυσιτελή. Επομένως, για τα ερωτήματα που υποβάλλουν τα εθνικά δικαστήρια ισχύει τεκμήριο λυσιτέλειας, το δε Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να αποφανθεί επ' αυτών μόνον αν προκύπτει ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, αν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή ακόμη αν δεν έχει στη διάθεσή του τα αναγκαία πραγματικά και νομικά στοιχεία για να δώσει χρήσιμη απάντηση⁷.

29. Είναι όμως πρόδηλο ότι εν προκειμένω δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση, δεδομένου ότι η ζητηθείσα από το αιτούν δικαστήριο ερμηνεία της νομοθεσίας της Ένωσης, και ιδίως των διατάξεων του κανονισμού 550/2004, συνδέεται άμεσα με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, ότι το ζήτημα που εγείρει η εν λόγω διαφορά δεν είναι υποθετικό αλλά πραγματικό, και ότι το Δικαστήριο έχει στη διάθεσή του τα αναγκαία πραγματικά και νομικά στοιχεία για να δώσει χρήσιμη απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα.

30. Υπό τις συνθήκες αυτές, καταλήγω ότι τα προδικαστικά ερωτήματα υποβάλλονται παραδεκτώς.

B. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

31. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν ο κανονισμός 550/2004, και ιδίως το άρθρο 8 αυτού, έχει την έννοια ότι επιτρέπει σε αερομεταφορέα να προσφύγει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων κατά του παρόχου υπηρεσιών αεροναυτιλίας⁸, ζητώντας να ελεγχθούν δικαστικώς οι εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών την οποία υπέχει ο τελευταίος.

32. Επισημαίνω εξ αρχής ότι ο κανονισμός 550/2004 εντάσσεται στη δέσμη των ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 549/2004 για τη χάραξη του πλαισίου για τη δημιουργία του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού⁹. Ως εκ τούτου, θεωρώ ότι η ανάλυση που ακολουθεί δεν πρέπει να περιοριστεί μόνο στον κανονισμό 550/2004, αλλά να λάβει επίσης υπόψη τόσο τον κανονισμό 549/2004 όσο και τον κανονισμό 1008/2008, ο οποίος θέτει τους κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

33. Προκειμένου να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο πρέπει, κατ' αρχάς, να εξεταστεί αν οι προαναφερθέντες κανονισμοί αναγνωρίζουν δικαιώματα στους αερομεταφορείς –ζήτημα επί του οποίου οι διάδικοι εξέφρασαν αποκλίνουσες απόψεις– (1) και, εν συνεχεία, να διερευνηθεί αν η ενδεχόμενη ύπαρξη τέτοιων δικαιωμάτων παρέχει στους αερομεταφορείς τη δυνατότητα να προσβάλουν δικαστικώς μια απόφαση κλεισίματος του εναέριου χώρου, όπως αυτή που έλαβε η Skeyes (2).

⁷ Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, σκέψεις 55 και 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁸ Στις παρούσες προτάσεις, χρησιμοποίηώ τους όρους «εναέρια κυκλοφορία» και «αεροναυτιλία» εναλλακτικώς.

⁹ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 3 και 4 του κανονισμού 550/2004.

1. Τα δικαιώματα των αερομεταφορέων και οι υποχρεώσεις των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού

34. Υπενθυμίζεται ότι οι αερομεταφορείς που εκτελούν μεταφορές στην Ένωση ασκούν τη δραστηριότητά τους βάσει αδειών τις οποίες χορηγούν τα κράτη μέλη δυνάμει του κανονισμού 1008/2008.

35. Ειδικότερα, το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του ως άνω κανονισμού προβλέπει ότι όποια επιχείρηση πληροί τις απαιτήσεις του κεφαλαίου II του εν λόγω κανονισμού δικαιούται να λάβει άδεια εκμετάλλευσης, η οποία συνιστά προαπαιτούμενο για την άσκηση δραστηριότητας στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών.

36. Το άρθρο 15, παράγραφος 1, του κανονισμού 1008/2008 κατοχυρώνει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών αεροπορικών μεταφορών, στον βαθμό που προβλέπει ότι κάθε αερομεταφορέας –με έγκυρη άδεια εκμετάλλευσης– δικαιούται να εκτελεί ενδοκοινοτικές αεροπορικές μεταφορές.

37. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα κάθε επιχείρησης που πληροί τις προϋποθέσεις του κανονισμού 1008/2008 να αποκτήσει άδεια, όπως και το δικαίωμα να ασκεί τις καλυπτόμενες από την άδεια δραστηριότητες μετά τη χορήγησή της, συνιστούν δικαιώματα τα οποία κατοχυρώνονται από το δίκαιο της Ένωσης.

38. Σημειώνω, εξάλλου, ότι ανεξαρτήτως των δικαιωμάτων τα οποία παρέχονται από το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, οι αερομεταφορείς απολαμβάνουν των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που αναγνωρίζει το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, και δη της επιχειρηματικής ελευθερίας και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δυνάμει του άρθρου 16 του Χάρτη και του άρθρου 56 ΣΛΕΕ.

39. Οι πάροχοι υπηρεσιών αεροναυτιλίας, από την πλευρά τους, ορίζονται από τα κράτη μέλη όπως προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους εν λόγω παρόχους και ασκούνται από αυτούς υπό την ιδιότητά τους ως φορέων προνομίων δημόσιας εξουσίας απορρέουν από τις διατάξεις τις οποίες θεσπίζουν τα κράτη μέλη προς εφαρμογή του άρθρου 8 του κανονισμού 550/2004.

40. Ως εκ τούτου, οι πάροχοι υπηρεσιών αεροναυτιλίας οφείλουν να εκπληρώνουν ορισμένες υποχρεώσεις στο πλαίσιο των καθηκόντων που τους ανατίθενται, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η διασφάλιση της αδιάλειπτης παροχής υπηρεσιών ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας. Υπενθυμίζεται δε ότι η αδιάλειπτη παροχή υπηρεσιών ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας καταλέγεται μεταξύ των στόχων του δικαίου της Ένωσης, βάσει του άρθρου 1 του κανονισμού 550/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 7, παράγραφος 7, του ίδιου κανονισμού¹⁰.

41. Ειδικότερα, ανάμεσα στους βασικούς στόχους του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού είναι η ασφαλής και αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας ώστε να εξυπηρετούνται κατάλληλα οι «ανάγκες όλων των χρηστών του εναέριου χώρου»¹¹. Τονίζω επ' αυτού ότι το άρθρο 2, σημείο 8, του κανονισμού 549/2004 ορίζει τους «χρήστες του εναέριου χώρου» ως «το σύνολο των αεροσκαφών που λειτουργούν ως γενική εναέρια κυκλοφορία».

¹⁰ Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 10 του κανονισμού 550/2004.

¹¹ Βλ. άρθρο 1 και αιτιολογική σκέψη 7 του κανονισμού 549/2004, καθώς και αιτιολογικές σκέψεις 4 και 6 του κανονισμού 550/2004.

42. Διαπιστώνεται, συνεπώς, ότι η δυνατότητα των αερομεταφορέων να ασκούν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που τους αναγνωρίζουν το πρωτογενές και το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης εξαρτάται από την εκπλήρωση, εκ μέρους των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας, των καθηκόντων που τους ανατίθενται, μεταξύ των οποίων πρωταρχική θέση κατέχει η αδιάλειπτη παροχή των υπηρεσιών αεροναυτιλίας.

43. Πάντως, ο στόχος της αδιάλειπτης παροχής των υπηρεσιών ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας συνδέεται, εν προκειμένω, στενά με εκείνον της ασφάλειας της αεροπλοΐας. Ως εκ τούτου, οι αερομεταφορείς έχουν μεν συγκεκριμένα δικαιώματα, πλην όμως υπόκεινται στους κανόνες του δικαίου της Ένωσης περί ασφάλειας. Αυτό επιβεβαιώνεται, εξάλλου, από τις διατάξεις του κανονισμού 1008/2008, στον βαθμό που η ελευθερία παροχής υπηρεσιών αεροπορικών μεταφορών στην Ένωση, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 15 του εν λόγω κανονισμού, υπόκειται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού, το οποίο ορίζει ότι η άσκησή της διέπεται από τους επιχειρησιακούς κανόνες της Ένωσης όσον αφορά την ασφάλεια πτήσεων. Άλλωστε, ο σκοπός της διαφύλαξης της ασφάλειας της αεροπορίας βρίσκεται στο επίκεντρο των κανονισμών 549/2004¹² και 550/2004¹³.

44. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η υποχρέωση παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας από τους παρόχους οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με το καθήκον αυτό δεν είναι απόλυτη και ανεπιφύλακτη, καθώς και ότι δραστηριότητες του ορισθέντος παρόχου μπορούν να ανασταλούν, μόνον όμως για αντικειμενικούς λόγους, μεταξύ των οποίων κατέχει πρωταρχική θέση η ασφάλεια της αεροπορίας. Σε τέτοια περίπτωση, όταν ο πάροχος αναγκάζεται, για παράδειγμα, να λάβει μέτρο «zero rate» και να κλείσει ουσιαστικά τον εναέριο χώρο στους αερομεταφορείς, δεν αποκλείεται να μην είναι πλέον σε θέση να ασκήσει τις δραστηριότητες τις οποίες καλύπτει η άδειά του.

45. Υπογραμμίζεται, εντούτοις, ότι η «ασφάλεια της αεροπορίας» μπορεί να οριστεί εννοιολογικά μόνο διά παραπομπής σε αντικειμενικά στοιχεία, ήτοι συμβάντα που εκφεύγουν του ελέγχου του παρόχου (όπως, για παράδειγμα, δυσμενείς μετεωρολογικές συνθήκες, έκρηξη ηφαιστείου, τρομοκρατική ενέργεια ή πόλεμος) ή που συνδέονται με την επίτευξη, αυτού καθεαυτού, του στόχου της ασφάλειας της αεροπορίας (για παράδειγμα, προσαρμογή των συστημάτων ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας ή κατασκευή νέων πύργων ελέγχου ή άλλων εγκαταστάσεων για την ενίσχυση της ασφάλειας της αεροπορίας). Συνεπώς, η επίκληση της ασφάλειας της αεροπορίας από πάροχο υπηρεσιών αεροναυτιλίας δεν θα ήταν, κατ' αρχήν, δυνατή για τη λήψη μέτρου «zero rate» όταν το κλείσιμο του εναέριου χώρου έχει υπαγορευθεί από «εσωτερικούς» λόγους που εμπίπτουν στην αποκλειστική ευθύνη του παρόχου –όπως, για παράδειγμα, οργανωτικούς λόγους που είχαν ως αποτέλεσμα την έλλειψη ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας. Εν πάση περιπτώσει, όπως εκτίθεται στο σημείο 77 των παρουσών προτάσεων, η απόφαση παρόχου υπηρεσιών αεροναυτιλίας να προβεί στο κλείσιμο του εναέριου χώρου πρέπει να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ακόμη και όταν αυτός επικαλείται λόγους που άπτονται της ασφάλειας της αεροπορίας.

¹² Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1, και αιτιολογική σκέψη 3 του κανονισμού 549/2004.

¹³ Βλ. άρθρο 6 και αιτιολογικές σκέψεις 8 και 13 του κανονισμού 550/2004.

2. Το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής των αερομεταφορέων κατά των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας

46. Με το πρώτο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν το άρθρο 8 του κανονισμού 550/2004 έχει την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να εξαιρούν από τον δικαστικό έλεγχο τις εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας από τους ορισθέντες παρόχους.

47. Υπενθυμίζω ότι, όπως προκύπτει από τον τίτλο του, το ως άνω άρθρο αφορά τον ορισμό, από τα κράτη μέλη, των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας, η δε παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου καθιστά σαφές ότι τα κράτη μέλη ορίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που οφείλουν να τηρούν οι ορισθέντες πάροχοι υπηρεσιών. Σημειωτέον επίσης ότι το συγκεκριμένο άρθρο συνιστά τη νομική βάση του ορισμού, από το Βασίλειο του Βελγίου, της Skeyes ως αποκλειστικού παρόχου υπηρεσιών εναέριας κυκλοφορίας της πολιτικής αεροπλοΐας στο Βέλγιο.

48. Επ' αυτού πρέπει να διευκρινιστεί ότι το ερώτημα που υποβλήθηκε από το αιτούν δικαστήριο δεν αφορά ούτε την εκτίμηση αυτού καθεαυτού του ορισμού της Skeyes ως παρόχου υπηρεσιών αεροναυτιλίας, ούτε τον έλεγχο, από το Βασίλειο του Βελγίου, του τρόπου με τον οποίο η Skeyes εκπληρώνει την αποστολή της. Πράγματι, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά αποκλειστικώς το ζήτημα αν υπάρχει η δυνατότητα να μην υπόκεινται στον δικαστικό έλεγχο οι εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών από τον πάροχο υπηρεσιών αεροναυτιλίας.

49. Το άρθρο 8 του κανονισμού 550/2004 δεν περιέχει όμως καμία διάταξη η οποία να επιβάλλει ή να επιτρέπει στα κράτη μέλη να εξαιρούν από τον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων τις διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ παρόχου υπηρεσιών αεροναυτιλίας και χρηστών του εναέριου χώρου. Τούτο διότι το άρθρο αυτό ουδεμία σχέση έχει με τον έλεγχο, από τα δικαστήρια των κρατών μελών, των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας και, ως εκ τούτου, δεν αναγνωρίζει σε αυτούς καμία «δικαστική ασυλία».

50. Επομένως, λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, εκτιμώ ότι το άρθρο 8 του κανονισμού 550/2004 έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να εξαιρούν από τον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων τις εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης του παρόχου υπηρεσιών αεροναυτιλίας να παρέχει τις σχετικές υπηρεσίες. Επισημαίνω εξάλλου ότι, ως εξαίρεση από την αρχή του δικαστικού ελέγχου, μια «δικαστική ασυλία» θα μπορούσε να προβληθεί μόνον εφόσον προβλεπόταν ρητώς, κάτι το οποίο δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

51. Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν ο κανονισμός 550/2004 έχει, γενικότερα, την έννοια ότι οι αερομεταφορείς πρέπει να διαθέτουν δικαίωμα προσφυγής ώστε να μπορούν να ζητούν δικαστική προστασία από τις εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας την οποία υπέχει ο ορισθείς πάροχος.

52. Η Ryanair καθώς και η Ισπανική και η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι στο ως άνω ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Από την πλευρά τους, η Skeyes, η Βελγική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν την αντίθετη άποψη.

53. Κατά τη Ryanair, παρότι ο κανονισμός 550/2004 δεν περιέχει καμία διάταξη σχετική με τον έλεγχο των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας από τα δικαστήρια των κρατών μελών, η σιωπή αυτή δεν πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αναγνωρίζεται δικαστική ασυλία στους

παρόχους, δεδομένου ότι οι τελευταίοι εξακολουθούν να υπόκεινται στις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Συγκεκριμένα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 19 ΣΕΕ και του άρθρου 47 του Χάρτη, καθώς και της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου η οποία αφορά την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας¹⁴, εναπόκειται, εν προκειμένω, στο Βασίλειο του Βελγίου να προβλέψει τη δυνατότητα των αερομεταφορέων να ασκήσουν μέσο ένδικης προστασίας κατά των παρόχων σε περίπτωση παράβασης των υποχρεώσεών τους, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης.

54. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 8 του κανονισμού 550/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη, έχει την έννοια ότι εγγυάται στους αερομεταφορείς δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής προκειμένου να ζητούν την παύση των διαταράξεων που προκαλεί ο πάροχος υπηρεσιών αεροναυτιλίας, όταν αυτές οφείλονται σε λόγους που εμπίπτουν στην αποκλειστική ευθύνη του.

55. Η δε Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι, εάν οι παραβάσεις τις οποίες φέρεται να διαπράττει ο πάροχος υπηρεσιών αεροναυτιλίας κατά την εκπλήρωση της αποστολής του εξαιρούνταν από τον δικαστικό έλεγχο, τότε ο περιορισμός τον οποίο μια βλαπτική διοικητική απόφαση θα συνεπαγόταν για το δικαίωμα ενός χρήστη του εναέριου χώρου, όπως της Ryanair, να ασκεί τις δραστηριότητές του στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, θα ισοδυναμούσε με προσβολή του δικαιώματός του αποτελεσματικής προσφυγής.

56. Αντιθέτως, η Επιτροπή εκτιμά, κατά πρώτον, ότι καμία διάταξη του κανονισμού 550/2004 δεν αναγνωρίζει άμεσα δικαιώματα στους αερομεταφορείς έναντι των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας. Η έλλειψη τέτοιων διατάξεων είναι δικαιολογημένη, λαμβανομένου υπόψη ότι ο πρωταρχικός σκοπός της ασφάλειας της αεροπορίας, τον οποίο επιδιώκει ο εν λόγω κανονισμός, δεν συνάδει με τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων των παρόχων. Κατά δεύτερον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, σε περίπτωση τυχόν παραβάσεων των ορισθέντων παρόχων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εναπόκειται στις αρμόδιες αρχές του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους οι οποίες εποπτεύουν την εκπλήρωση των καθηκόντων από τους παρόχους να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τη θεραπεία των σχετικών πλημμελειών.

57. Καίτοι συντάσσονται με την ανάλυση της Επιτροπής, η Skeyes και η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι οι χρήστες του εναέριου χώρου θα μπορούσαν να επικαλεστούν το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δυνάμει του άρθρου 47 του Χάρτη, μόνο σε περίπτωση προσβολής δικαιώματος ή ελευθερίας που κατοχυρώνεται από το δίκαιο της Ένωσης. Εν προκειμένω όμως, κατά την άποψή τους, οι κανονισμοί 549/2004 και 550/2004 δεν παρέχουν κανένα δικαίωμα στην Ryanair. Ειδικότερα, οι κανονισμοί αυτοί ούτε επιβάλλουν υποχρέωση παροχής υπηρεσιών στους παρόχους υπηρεσιών αεροναυτιλίας ούτε προβλέπουν δικαίωμα λήψης υπηρεσιών υπέρ των χρηστών του εναέριου χώρου.

58. Η Skeyes και η Βελγική Κυβέρνηση θεωρούν ότι το γεγονός ότι πρόκειται για εξουσία η οποία ασκείται κατά διακριτική ευχέρεια έχει συνέπειες ως προς το είδος των μέτρων που το δικαστήριο θα μπορούσε να λάβει κατά του παρόχου υπηρεσιών αεροναυτιλίας, δυνάμει της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Κατά την άποψή τους, η λήψη, από το εθνικό δικαστήριο, μέτρων που εμπίπτουν στη διακριτική ευχέρεια του παρόχου, αντ' αυτού και για λογαριασμό του, μπορεί να προσκρούει στην προαναφερθείσα αρχή¹⁵. Εξάλλου, η Skeyes και η Βελγική Κυβέρνηση

¹⁴ Η Ryanair παραπέμπει στις σκέψεις 37 έως 39 της απόφασης της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

¹⁵ Βλ. σημεία 23 και 24 των παρούσων προτάσεων.

υποστηρίζουν ότι, παρότι στην υπό κρίση υπόθεση η Ryanair δεν μπορεί να επικαλεστεί υπέρ της δικαιώματα κατοχυρωμένα από το δίκαιο της Ένωσης, στο βελγικό δίκαιο υπάρχουν, στην πράξη, πλείονα μέσα τα οποία καθιστούν δυνατό τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Skeyes¹⁶.

59. Φρονώ ότι ο κανονισμός 550/2004 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι είναι απαραίτητο οι αερομεταφορείς να διαθέτουν δικαίωμα προσφυγής κατά αποφάσεως όπως εκείνη που έλαβε η Skeyes, προκειμένου να ζητούν δικαστική προστασία από τις εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας την οποία υπέχει ο πάροχος αυτός.

60. Συγκεκριμένα, κατά πρώτον, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη ορίζει ότι κάθε πρόσωπο του οποίου προσβάλλονται δικαιώματα και ελευθερίες που κατοχυρώνονται στο δίκαιο της Ένωσης έχει δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, υπό τις προϋποθέσεις οι οποίες προβλέπονται στο εν λόγω άρθρο. Στο δικαίωμα αυτό αντιστοιχεί η υποχρέωση την οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης.

61. Επίσης κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η οποία απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και έχει κατοχυρωθεί στα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950¹⁷. Στο πλαίσιο αυτό, είναι έργο των δικαστηρίων των κρατών μελών, κατ' εφαρμογήν της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, να διασφαλίζουν τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης¹⁸.

62. Ως προς τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που οφείλουν να προβλέψουν τα κράτη μέλη, μολονότι η Συνθήκη ΛΕΕ έχει θεσπίσει ορισμένες ευθείες προσφυγές τις οποίες τα φυσικά και νομικά πρόσωπα μπορούν, ενδεχομένως, να ασκήσουν ενώπιον του δικαστή της Ένωσης, εντούτοις ούτε η Συνθήκη ΛΕΕ ούτε το άρθρο 19 ΣΕΕ δημιούργησαν, σε επίπεδο εθνικών δικαστηρίων και προς διασφάλιση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, άλλα μέσα παροχής ένδικης προστασίας πλην εκείνων που θεσπίζει το εθνικό δίκαιο¹⁹.

63. Επομένως, ελλείψει σχετικής νομοθεσίας της Ένωσης, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τους δικονομικούς κανόνες για τις προσφυγές οι οποίες αποσκοπούν στη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης²⁰. Η κατάσταση θα ήταν διαφορετική μόνον εάν από την όλη οικονομία της επίμαχης εθνικής έννομης τάξεως προέκυπτε ότι δεν υφίσταται κανένα μέσο ένδικης προστασίας το οποίο να καθιστά δυνατή, έστω και παρεμπιπτόντως, τη διασφάλιση του σεβασμού των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης ή ακόμη ότι οι πολίτες είναι αναγκασμένοι να παραβιάσουν το δίκαιο, επειδή αυτός είναι ο μοναδικός τρόπος να εξασφαλίσουν πρόσβαση στη δικαιοσύνη²¹.

¹⁶ Ειδικότερα, το κοινό δίκαιο της εξωσυμβατικής ευθύνης ή οι συνήθεις τρόποι δικαστικού ελέγχου των πράξεων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από τα διοικητικά δικαστήρια ενδέχεται να εξασφαλίζουν τον αποτελεσματικό έλεγχο των πράξεων μιας διοικητικής αρχής όπως η Skeyes.

¹⁷ Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁸ Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁹ Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁰ Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²¹ Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

64. Στο πλαίσιο αυτό, οι δικονομικοί κανόνες για τις προσφυγές οι οποίες αποσκοπούν στη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης δεν πρέπει ούτε να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από τους ισχύοντες για παρόμοιες προσφυγές εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) ούτε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας)²².

65. Όσον αφορά ειδικότερα το ζήτημα των προσωρινών μέτρων, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, το εθνικό δικαστήριο, στην κρίση του οποίου έχει υποβληθεί διαφορά που διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να μπορεί να διατάσσει προσωρινά μέτρα προς διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας της δικαστικής αποφάσεως που πρόκειται να εκδοθεί σχετικά με την ύπαρξη των δικαιωμάτων των οποίων γίνεται επίκληση βάσει του δικαίου της Ένωσης²³.

66. Πρέπει να διευκρινιστεί κατ' αρχάς ότι, εν αντιθέσει προς την απόφαση Unibet²⁴, την οποία επικαλέστηκε ιδίως η Ryanair με τις γραπτές παρατηρήσεις της, το ζήτημα που τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση δεν είναι η «δημιουργία» νέου (αυτοτελούς) μέσου ένδικης προστασίας το οποίο δεν προβλέπεται από το εγχώριο δίκαιο, αλλά μάλλον το αν η Ryanair δύναται να υποβάλει κατεπείγουσα αίτηση ασφαλιστικών μέτρων βάσει προϋφιστάμενου στο εθνικό δίκαιο μέσου ένδικης προστασίας.

67. Συγκεκριμένα, όπως επισήμανα στο σημείο 24 των παρουσών προτάσεων, η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά το ιδιαίτερο ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των βελγικών διοικητικών και αστικών δικαστηρίων όσον αφορά τις αγωγές που ασκούν ιδιώτες κατά των διοικητικών αρχών ή των δημόσιων επιχειρήσεων στις οποίες το βελγικό Δημόσιο έχει απονείμει προνόμια άσκησης δημόσιας εξουσίας, στις περιπτώσεις που εμπλέκονται «δικαιώματα» των ιδιωτών.

68. Διευκρινίζεται επ' αυτού ότι από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι, μολονότι η Ryanair μπόρεσε να ασκήσει μέσο ένδικης προστασίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, εντούτοις τίθενται εν αμφιβόλω τόσο η φύση του εν λόγω μέσου ένδικης προστασίας (ήτοι το αν περιορίζεται μόνο σε αγωγή λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου ή αν περιλαμβάνει επίσης κατεπείγουσα αίτηση ασφαλιστικών μέτρων) όσο και η αρμοδιότητα του αιτούντος δικαστηρίου να επιληφθεί, λαμβανομένης υπόψη της αβεβαιότητας ως προς τη νομιμοποίηση της Ryanair.

69. Όπως όμως προανέφερα στο σημείο 63 των παρουσών προτάσεων, κατά πάγια νομολογία, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει ποια δικαστήρια είναι αρμόδια να επιλαμβάνονται των μέσων ένδικης προστασίας τα οποία αποσκοπούν στη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης, καθώς και να ρυθμίσει τους συναφείς δικονομικούς κανόνες. Επομένως, η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των βελγικών δικαστηρίων προς εξέταση του σχετικού αιτήματος δεν είναι ζήτημα που άπτεται του δικαίου της Ένωσης. Πράγματι, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη να προσδιορίσει εάν,

²² Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²³ Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁴ Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163).

δυνάμει του βελγικού δικαίου και των εφαρμοστέων δικονομικών κανόνων, άλλο δικαστήριο θα μπορούσε να είναι αρμόδιο να εξετάσει της Skeyes με αποτελεσματικό τρόπο –ήτοι βάσει κατεπείγουσας αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων²⁵.

70. Σημειώνω, κατά δεύτερον, ότι η επιχειρηματολογία της Skeyes και της Βελγικής Κυβέρνησης βασίζεται στην αντίληψη ότι η αναγνώριση της δυνατότητας άσκησης μέσου ένδικης προστασίας όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης θα σήμαινε ότι γίνεται δεκτό ότι η δικαστική εξουσία μπορεί να υποκαταστήσει τη Διοίκηση, ασκώντας η ίδια την επίμαχη διακριτική ευχέρεια.

71. Κατά τη γνώμη μου, το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί.

72. Τούτο διότι, εν προκειμένω, το ζητούμενο δεν είναι να θέσει η δικαστική εξουσία εν αμφιβόλω τη διακριτική ευχέρεια των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας, ούτε να υποκαταστήσει τη Διοίκηση ασκώντας η ίδια την επίμαχη διακριτική ευχέρεια, αλλά να «ελέγξει» ο εθνικός δικαστής (μια πολύ συγκεκριμένη) απόφαση της Διοίκησης, η οποία ενδέχεται να θίγει τους αερομεταφορείς και τους χρήστες τους. Επομένως, όπως εκτίθεται εν συνεχεία, φρονώ ότι το συγκεκριμένο είδος εκτίμησης πρέπει να μπορεί να διενεργηθεί από τον εθνικό δικαστή, διότι άλλως οι αερομεταφορείς, όπως η Ryanair, θα στερούνταν την αποτελεσματική ένδικη προστασία κατά την έννοια του άρθρου 47 του Χάρτη.

73. Επιπλέον, όπως υπογραμμίστηκε στα σημεία 39 και 40 των παρούσων προτάσεων, εκτιμώ ότι ο σκοπός των κανονισμών 550/2004 και 549/2004 έγκειται ακριβώς στην εξυπηρέτηση των αναγκών των χρηστών του εναέριου χώρου. Συνεπώς, οι παραβάσεις τις οποίες φέρεται να διαπράττει ο πάροχος υπηρεσιών αεροναυτιλίας στο πλαίσιο της εκπλήρωσης της αποστολής του δεν θα πρέπει να εξαιρούνται από τον δικαστικό έλεγχο, διότι σε διαφορετική περίπτωση θα θιγόταν ο ίδιος ο σκοπός των ως άνω κανονισμών.

74. Κατά τρίτον, όσον αφορά το επιχείρημα που προέβαλε η Επιτροπή σχετικά με την ασφάλεια, υπενθυμίζεται ότι η υποχρέωση παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας δεν είναι απόλυτη και, ως εκ τούτου, οι δραστηριότητες του ορισθέντος παρόχου μπορούν να ανασταλούν για αντικειμενικούς λόγους, μεταξύ των οποίων η ασφάλεια κατέχει πρωταρχική θέση²⁶. Όπως όμως ορθώς υπογραμμίζει η Πολωνική Κυβέρνηση, αυτό δεν θα πρέπει να συνεπάγεται τον συστηματικό αποκλεισμό της δυνατότητας των αερομεταφορέων να ζητούν τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων του εν λόγω παρόχου σε κάθε περίπτωση.

75. Εξάλλου, αν επιτρεπόταν σε πάροχο υπηρεσιών αεροναυτιλίας να περιστέλλει, κατά τη διακριτική του ευχέρεια, την εναέρια κυκλοφορία επικαλούμενος λόγους ασφάλειας, χωρίς αυτοί να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, τούτο θα αντέβαινε, εξ ορισμού, στους στόχους του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού και θα περιόριζε τα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, τόσο των αερομεταφορέων όσο και των πολιτών της Ένωσης. Επομένως, θεωρώ ότι, παρά την εξέχουσα σημασία του στο πλαίσιο της λειτουργίας του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, ο στόχος της ασφάλειας της αεροπορίας δεν είναι μια μεμονωμένη έννοια, αλλά πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα όχι μόνον των υπόλοιπων στόχων της πρωτοβουλίας, αλλά και, γενικότερα, των λοιπών θεμελιωδών ελευθεριών (όπως η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η ελεύθερη κυκλοφορία των

²⁵ Διευκρινίζεται ότι, αν το μοναδικό καθοριστικό κριτήριο για τη διαπίστωση της αρμοδιότητας του αιτούντος δικαστηρίου είναι η ύπαρξη δικαιωμάτων, από την ανάλυση που εκτέθηκε στα σημεία 34 έως 45 των παρούσων προτάσεων συνάγεται ότι οι αερομεταφορείς, όπως η Ryanair, θα πρέπει να θεωρούνται κατ' αρχήν φορείς τέτοιων «δικαιωμάτων».

²⁶ Βλ. σημεία 43 και 44 των παρούσων προτάσεων.

εμπορευμάτων και η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός του χώρου Σένγκεν). Πράγματι, ποιο θα ήταν το νόημα του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, εάν κάθε κράτος μέλος μπορούσε, κατά τη διακριτική του ευχέρεια, να προβαίνει στο κλείσιμο του εναέριου χώρου του;

76. Πέραν τούτου, δεν αντιλαμβάνομαι με ποιον τρόπο η αναγνώριση της ύπαρξης δικαστικού ελέγχου –ακόμη και υπό μορφή κατεπείγουσας αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων– θα μπορούσε να θίξει, και δη να υπονομεύσει, την ασφάλεια της αεροπορίας. Ειδικότερα, κατά τη γνώμη μου, το ζήτημα αν ο πάροχος υπηρεσιών αεροναυτιλίας μπορεί να προβάλει δικαιολογητικούς λόγους σχετικούς με την ασφάλεια της αεροπορίας για να προβεί στο κλείσιμο του εναέριου χώρου δεν συνδέεται ούτε με την αρμοδιότητα δικαστηρίου να επιληφθεί, ούτε με το παραδεκτό του μέσου ένδικης προστασίας το οποίο ασκείται. Τουναντίον πρόκειται για ζήτημα ουσίας, το οποίο πρέπει οπωσδήποτε να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο προκειμένου να μπορούν να εκτιμηθούν οι λόγοι ασφάλειας τους οποίους επικαλείται ο πάροχος και να κριθεί αν δικαιολογείται το κλείσιμο του εναέριου χώρου.

77. Η ως άνω ερμηνεία επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι από το σκεπτικό της αποφάσεως περί παραπομπής προκύπτει σαφώς ότι το μέτρο «zero rate» ελήφθη λόγω της έλλειψης ελεγκτών εναέριας κυκλοφορίας. Εν προκειμένω, η λήψη του συγκεκριμένου μέτρου ασφάλειας υπαγορεύθηκε από οργανωτικούς λόγους που εμπίπτουν στην αποκλειστική ευθύνη της Skeyes και όχι από εξωτερικά συμβάντα των οποίων η αιτία μπορεί να είναι ανεξάρτητη της δράσης (ή της αδράνειας) του παρόχου, όπως, για παράδειγμα, δυσμενείς μετεωρολογικές συνθήκες, έκρηξη ηφαιστείου ή τρομοκρατική ενέργεια²⁷. Συνεπώς, εκτιμώ ότι, παρότι μια διακοπή στην παροχή των υπηρεσιών αεροναυτιλίας μπορεί να γίνει δεκτή όταν είναι αποτέλεσμα απεργίας η οποία έχει χαρακτήρα ανωτέρας βίας, δεν ισχύει απαραίτητως το ίδιο όταν οι σχετικές κινητοποιήσεις δεν συνιστούν μεμονωμένα συμβάντα, αλλά φαίνεται ότι έχουν επαναλαμβανόμενο χαρακτήρα κατά την υπό εξέταση περίοδο, χωρίς ο πάροχος να έχει αναγκαστεί να λάβει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της αδιάλειπτης παροχής των υπηρεσιών αεροναυτιλίας. Εν πάση περιπτώσει, η τελική εκτίμηση σε κάθε επιμέρους περίπτωση εναπόκειται στον εθνικό δικαστή.

78. Ως εκ τούτου, αν γινόταν δεκτή η άποψη της Επιτροπής, αυτό θα ισοδυναμούσε με παροχή πλήρους ασυλίας στον πάροχο υπηρεσιών αεροναυτιλίας ως προς την πλειονότητα των μέσων ένδικης προστασίας, ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες –ανεξαρτήτως των πραγματικών περιστατικών της υπό κρίση υποθέσεως– ο πάροχος θα επικαλούνταν αδικαιολογήτως (ακόμη και καταχρηστικώς) λόγους ασφάλειας προκειμένου να μην εκπληρώσει την υποχρέωση παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας την οποία υπέχει.

79. Κατόπιν των προεκτεθέντων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, αν ο πάροχος μπορούσε να αποφασίσει, κατά τη διακριτική του ευχέρεια, να προβεί στο κλείσιμο του εναέριου χώρου του επικαλούμενος λόγους ασφάλειας, χωρίς η απόφασή του να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, θα θίγονταν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που αναγνωρίζει το δίκαιο της Ένωσης στους αερομεταφορείς και στους χρήστες τους. Επιπλέον, ακόμη και αν η σχετική διοικητική απόφαση λαμβάνεται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, δεν θα πρέπει, κατ' αρχήν, να αποκλείεται ο δικαστικός έλεγχος της αποφάσεως αυτής.

²⁷ Βλ. σημείο 45 των παρούσων προτάσεων.

80. Τέλος, κατά τέταρτον, φρονώ ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή η λύση την οποία πρότεινε η Επιτροπή, υποστηρίζοντας ότι, σε περίπτωση τυχόν παραβάσεων κατά την άσκηση, εκ μέρους των ορισθέντων παρόχων, των καθηκόντων τους, αρμόδια να παρέμβει θα πρέπει να είναι μόνον η εθνική εποπτική αρχή των παρόχων υπηρεσιών αεροναυτιλίας.

81. Επισημαίνω, κατ' αρχάς, ότι ο έλεγχος στον οποίο αναφέρεται η Επιτροπή είναι διοικητικός και όχι δικαστικός έλεγχος. Η ύπαρξη, όμως, μηχανισμού διοικητικού ελέγχου των δραστηριοτήτων παρόχου υπηρεσιών αεροναυτιλίας δεν μπορεί να υποκαταστήσει τον δικαστικό έλεγχο, ούτε να στερήσει από τους αερομεταφορείς το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προσφυγή κατά την έννοια του άρθρου 47 του Χάρτη.

82. Πράγματι, εν αντιθέσει προς τον δικαστικό έλεγχο ο οποίος παρέχει στους ιδιώτες τη δυνατότητα να προσφύγουν σε δικαστήριο λόγω προσβολής δικαιώματός τους, ο λόγος ύπαρξης και ο κύριος σκοπός του διοικητικού ελέγχου δεν είναι η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των χρηστών του εναέριου χώρου, αφού ο διοικητικός έλεγχος έχει ευρύτερο χαρακτήρα, ο οποίος συνιστάται στη διασφάλιση της εκπλήρωσης από τους παρόχους υπηρεσιών αεροναυτιλίας των αποστολών που τους έχουν ανατεθεί από τα κράτη μέλη. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 7, του κανονισμού 550/2004, αποστολή των εθνικών εποπτικών αρχών είναι να παρακολουθούν –επ' απειλή ανάκλησης του πιστοποιητικού που έχει χορηγηθεί στους παρόχους– «την τήρηση των κοινών απαιτήσεων και των όρων που συνοδεύουν τα πιστοποιητικά» των παρόχων. Οι δε «κοινές απαιτήσεις» για την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας, οι οποίες ορίζονται στο άρθρο 6 του κανονισμού 550/2004, αφορούν κυρίως τις τεχνικές, οργανωτικές και λειτουργικές πτυχές που ανάγονται στον ιδιαίτερο ρόλο των παρόχων των εν λόγω υπηρεσιών και δεν φαίνεται να συνδέονται άμεσα με τα δικαιώματα των αερομεταφορέων²⁸. Καταλήγω επομένως ότι, λόγω της φύσης, του σκοπού και του αποτελέσματός του, ο έλεγχος αυτός δεν μπορεί ούτε να συγκριθεί ούτε να εξομοιωθεί με δικαστικό έλεγχο.

83. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι ο κανονισμός 550/2004, και ιδίως το άρθρο 8 του κανονισμού αυτού, έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει να εξαιρούνται από τον έλεγχο των δικαστηρίων του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους οι εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών από τον πάροχο υπηρεσιών αεροναυτιλίας. Αντιθέτως, το άρθρο 47 του Χάρτη επιβάλλει να έχουν οι αερομεταφορείς πρόσβαση σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, ώστε να μπορούν να επιτύχουν την παύση των παραβάσεων της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας εκ μέρους του παρόχου που έχει οριστεί δυνάμει του άρθρου 8 του κανονισμού 550/2004.

Γ. Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

84. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει την αιτιολογική σκέψη 5 του κανονισμού 550/2004. Παρότι, κατά την εν λόγω αιτιολογική σκέψη, οι κανόνες περί ανταγωνισμού δεν εφαρμόζονται στην παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η επίμαχη αιτιολογική σκέψη συνεπάγεται επίσης τη μη εφαρμογή και όλων των λοιπών κανόνων που έχουν έμμεσο αντίκτυπο στον ανταγωνισμό, όπως εκείνων που απαγορεύουν τους περιορισμούς στην επιχειρηματική ελευθερία και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

²⁸ Ενδεικτικώς, οι «κοινές απαιτήσεις» περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα στοιχεία: την τεχνική και λειτουργική επάρκεια και ικανότητα των παρόχων, την οργανωτική δομή και οικονομική ευρωστία τους, καθώς και το σύστημα λογοδοσίας τους.

85. Όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, με το ερώτημα αυτό ζητείται να κριθεί αν αερομεταφορέας, όπως η Ryanair, μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 16 του Χάρτη ή το άρθρο 56 ΣΛΕΕ κατά των αποφάσεων που έλαβε η Skeyes κατ' ενάσκηση της διακριτικής της ευχέρειας.

86. Τονίζω εξ αρχής ότι οι περισσότεροι από τους μετέχοντες στη διαδικασία συμφωνούν, με τις γραπτές παρατηρήσεις τους, ότι στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση, άποψη με την οποία συντάσσομαι για τους λόγους που εκτίθενται κατωτέρω.

87. Κατά πρώτον, θεωρώ ότι η αρνητική απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα συνάγεται άμεσα από την ίδια τη διατύπωση της αιτιολογικής σκέψης 5 του κανονισμού 550/2004, η οποία αναφέρεται μόνο στους κανόνες περί ανταγωνισμού της Συνθήκης ΛΕΕ χωρίς να μνημονεύει άλλους κανόνες, όπως εκείνους που απαγορεύουν τους περιορισμούς στην επιχειρηματική ελευθερία και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

88. Εξάλλου, από καμία διάταξη του κανονισμού 550/2004 δεν μπορεί να συναχθεί ότι η αιτιολογική του σκέψη 5 έχει ευρύτερο περιεχόμενο και ότι πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποκλείει την εφαρμογή άλλων κανόνων της Συνθήκης ΛΕΕ στους παρόχους υπηρεσιών αεροναυτιλίας. Ειδικότερα, από καμία διάταξη του κανονισμού αυτού δεν προκύπτει ότι οι ορισθέντες σύμφωνα με τις διατάξεις του ίδιου κανονισμού πάροχοι υπηρεσιών αεροναυτιλίας, στους οποίους έχουν απονεμηθεί προνόμια δημόσιας εξουσίας, δεν υποχρεούνται να τηρούν το άρθρο 16 του Χάρτη και το άρθρο 56 ΣΛΕΕ στο πλαίσιο της δραστηριότητάς τους.

89. Κατά δεύτερον, υπογραμμίζεται ότι ακόμη και η μη εφαρμογή των κανόνων του δικαίου του ανταγωνισμού για την οποία γίνεται λόγος στην αιτιολογική σκέψη 5 του κανονισμού 550/2004 δεν είναι απόλυτη, αλλά δικαιολογείται λόγω της ιδιαιτερότητας των υπηρεσιών αεροναυτιλίας, οι οποίες παρέχονται κατ' αποκλειστικότητα από πάροχο που ορίζεται από τα κράτη μέλη κατά τη διακριτική τους ευχέρεια.

90. Στην πραγματικότητα, η αιτιολογική σκέψη 5 του κανονισμού 550/2004 απηχεί απλώς και μόνον τη νομολογία του Δικαστηρίου, και δη τα κριθέντα με την απόφαση SAT Fluggesellschaft²⁹, σύμφωνα με την οποία η παρέκκλιση από την εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού δικαιολογείται από το γεγονός ότι οι υπηρεσίες αεροναυτιλίας δεν έχουν οικονομικό χαρακτήρα, λόγω της εξομοίωσης του παρόχου με δημόσια αρχή.

91. Πρέπει ωστόσο να διευκρινιστεί ότι η μη εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού περιορίζεται μόνο στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και δεν καλύπτει όλες τις υπηρεσίες που ανατίθενται στους παρόχους. Επομένως, παρότι εξαιρούνται από τους κανόνες αυτούς ορισμένες υπηρεσίες τις οποίες παρέχει ο πάροχος υπηρεσιών αεροναυτιλίας, δεν αποκλείεται άλλες υπηρεσίες του ίδιου παρόχου να υπόκεινται στους επίμαχους κανόνες, ιδίως όταν οι δραστηριότητες του παρόχου μπορούν να διαχωριστούν από εκείνες τις οποίες ασκεί ως δημόσια αρχή, και είναι δυνατόν να συνιστούν οικονομικές δραστηριότητες³⁰.

92. Κατά τρίτον, υπενθυμίζεται ότι οι πάροχοι υπηρεσιών αεροναυτιλίας, όπως η Skeyes, είναι υπεύθυνοι να διασφαλίζουν τη διαχείριση και την ομαλή διεξαγωγή της εναέριας κυκλοφορίας στον εναέριο χώρο που τελεί υπό την ευθύνη τους. Δεν χωρεί όμως αμφιβολία ότι η αποστολή αυτή συνδέεται άρρηκτα με τη χρήση του εναέριου χώρου από τους χρήστες και με το δικαίωμα των χρηστών να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ουρανό, στο πλαίσιο της

²⁹ Απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1994 (C-364/92, EU:C:1994:7).

³⁰ Βλ. αιτιολογική σκέψη 13 του κανονισμού 550/2004.

επιχειρηματικής ελευθερίας και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών³¹. Ως εκ τούτου, πέραν του ότι ουδόλως δικαιολογείται από τη γραμματική και τη συστηματική ερμηνεία του κανονισμού 550/2004, η ως άνω προσέγγιση όχι μόνον θα προσέβαλλε τις ελευθερίες κυκλοφορίας, αλλά θα προσέκρουε και στους ίδιους τους σκοπούς των κανονισμών 549/2004 και 550/2004, οι οποίοι συνίστανται στην εξυπηρέτηση των αναγκών και της ζήτησης των χρηστών του εναέριου χώρου³².

93. Επισημαίνω τέλος ότι, καίτοι το προοίμιο μιας πράξεως της Ένωσης ενδέχεται να διευκρινίζει το περιεχόμενο των διατάξεών της και, συνεπώς, συνιστά σημαντικό ερμηνευτικό στοιχείο προς αποσαφήνιση της βούλησης του οργάνου που την εξέδωσε³³, εντούτοις, όπως προεκτέθηκε στα σημεία 87 και 88 των παρούσων προτάσεων, ο κανονισμός 550/2004 δεν περιέχει καμία διάταξη που να μπορεί να δικαιολογήσει την εξαίρεση για την οποία γίνεται λόγος στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα.

94. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι ο κανονισμός 550/2004 δεν αποκλείει, ως προς τους παρόχους που έχουν οριστεί να παρέχουν υπηρεσίες αεροναυτιλίας, την εφαρμογή των κανόνων που ισχύουν για τις δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες δραστηριοποιούνται σε αγορά αγαθών και υπηρεσιών, όπως των κανόνων περί απαγόρευσης των περιορισμών στην επιχειρηματική ελευθερία και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

V. Πρόταση

95. Λαμβανομένων υπόψη των παρατηρήσεων που προεκτέθηκαν, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (δικαστηρίου διαφορών μεταξύ επιχειρήσεων Hainaut, τμήμα Charleroi, Βέλγιο) ως εξής:

- 1) Ο κανονισμός (ΕΚ) 550/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2004, σχετικά με την παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας στο πλαίσιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού, και ιδίως το άρθρο 8 του κανονισμού αυτού, έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει να εξαιρούνται από τον έλεγχο των δικαστηρίων του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους οι εικαζόμενες παραβάσεις της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών από τον πάροχο υπηρεσιών αεροναυτιλίας. Αντιθέτως, το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλει να έχουν οι αερομεταφορείς πρόσβαση σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, ώστε να μπορούν να επιτύχουν την παύση των παραβάσεων της υποχρέωσης παροχής υπηρεσιών αεροναυτιλίας εκ μέρους του παρόχου που έχει οριστεί δυνάμει του άρθρου 8 του κανονισμού 550/2004.
- 2) Ο κανονισμός 550/2004 δεν αποκλείει, ως προς τους παρόχους που έχουν οριστεί να παρέχουν υπηρεσίες αεροναυτιλίας, την εφαρμογή των κανόνων που ισχύουν για τις δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες δραστηριοποιούνται σε αγορά αγαθών και υπηρεσιών, όπως των κανόνων περί απαγόρευσης των περιορισμών στην επιχειρηματική ελευθερία και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

³¹ Βλ. σημεία 34 έως 41 των παρούσων προτάσεων.

³² Βλ. σημεία 41 και 42 των παρούσων προτάσεων.

³³ Βλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Purrinck κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, σκέψη 75).