



Datum van inontvangstneming : 17/09/2020

**Zaak C-353/20**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

31 juli 2020

**Verwijzende rechter:**

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

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

23 juli 2020

**Verzoekende partij:**

Skeyes

**Verwerende partij:**

Ryanair DAC

---

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi

Beschikking

Kamer voor voorlopige voorzieningen

[Or. 2]

**IN DE ZAAK:**

SKEYES (voorheen BELGOCONTROL), een autonoom overheidsbedrijf, statutair gevestigd te [OMISSIS] BRUSSEL [OMISSIS];

Verzoekende partij op derdenverzet [OMISSIS].

**TEGEN:**

RYANAIR D.A.C., een vennootschap naar Iers recht, statutair gevestigd te [OMISSIS] Swords [OMISSIS] (Ierland) [OMISSIS];

Verwerende partij op derdenverzet [OMISSIS].

[OMISSIS] [procedure]

Na beraadslaging neemt de rechtbank de volgende beslissing:

### UITEENZETTING VAN DE FEITEN

1. SKEYES is een „autonoom overheidsbedrijf” in de zin van de wet van 21 maart 1991<sup>1</sup>, dat het monopolie heeft op het beheer en de controle van het burgerluchtvaartverkeer in België.

Artikel 1 van de wet op de overheidsbedrijven bepaalt:

„§ 1. Elk organisme van openbaar nut dat over beheersautonomie moet beschikken in een gegeven industriële of commerciële sector kan, na aanpassing bij wet van zijn organiek statuut aan de bepalingen van deze titel, dergelijke autonomie verkrijgen door het sluiten van een beheerscontract met de Staat onder de voorwaarden van deze wet. [...]

§ 4. De organismen die zijn ingedeeld bij de autonome overheidsbedrijven zijn:

[...]

4° Skeyes”

Artikel 170 van de wet bepaalt:

„Skeyes heeft tot doel:

1° de veiligheid van het luchtverkeer waarborgen in het luchtruim waarvoor de Belgische Staat verantwoordelijk is [OMISSIS] [Or. 3] [OMISSIS]

[OMISSIS]”

Artikel 171 luidt: „De activiteiten genoemd in artikel 170, 1° tot 3°, zijn taken van openbare dienst.”

In het kader van de maatregelen om de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen, is SKEYES gemachtigd een „Zero rate”-maatregel te nemen, die inhoudt dat geen enkel toestel mag opstijgen of landen in het Belgische luchtruim of in bepaalde sectoren van dit luchtruim, dan wel daar doorheen mag vliegen.

2. De taken en doelstellingen die de Belgische Staat voor SKEYES heeft vastgesteld, zijn omschreven in een beheerovereenkomst. Ten tijde van het ontstaan van het onderhavige geding werd de op 11 april 2014 gesloten beheerovereenkomst uitgevoerd. De overeenkomst werd vervolgens verlengd met ingang van 24 juni 2019.

<sup>1</sup> Gewijzigd bij de wet van 16 december 2015 „tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven”.

3. Ook moet worden benadrukt dat luchtverkeersleiders die deel uitmaken van het vaste personeel van SKEYES in dienst zijn op grond van het statuut [van dit overheidsbedrijf], onverminderd het recht van SKEYES om personeel aan te werven op basis van een arbeidsovereenkomst<sup>2</sup>.
4. De luchtvaartmaatschappij RYANAIR opereert in België vanaf de luchthavens van Charleroi en Brussel.
5. SKEYES heeft in het verleden episoden van sociale spanningen meegemaakt, zoals blijkt uit het arrest van de cour d'appel de Bruxelles van 20 november 2017<sup>3</sup>, waarbij SKEYES – naar aanleiding van een dagvaarding van RYANAIR – in beginsel aansprakelijk is gesteld na een wilde staking in september 2010.
6. SKEYES heeft tussen februari en mei 2019 meermaals het Belgische luchtruim gesloten wegens een gebrek aan beschikbaar personeel. De volgende sluitingen staan vast:
  - Sluiting van het luchtruim van 12 februari, 22 uur, tot 13 februari, 22 uur. De nationale staking van 13 februari werd opgevolgd door het personeel van SKEYES, met als gevolg dat de vluchten met vertrek en aankomst op de Belgische luchthavens werden geschrapt;
  - Actie ter gerichte sluiting van de Belgische luchthavens op 12 en 13 maart. De luchthavens werden elk achtereenvolgens gedurende 2 uur gesloten, Brussel vanaf 22 uur en Charleroi van 4 tot 6 uur;
  - Actie van 20 maart van de beroepsvereniging van luchtverkeersleiders. Deze actie heeft geleid tot vertragingen bij vertrekken en aankomsten; [OR. 4]
  - Soortgelijke actie van 28 maart;
  - Actie van de nacht van 15 op 16 april 2019 die heeft geleid tot de sluiting van het Belgische luchtruim tussen middernacht en 6 uur 's ochtends;
  - Actie van 16 mei die heeft geleid tot de sluiting van het luchtruim tussen 9.30 en 13.00 uur (zie hieronder).

RYANAIR legt uit dat de luchtvaartmaatschappijen in de meeste gevallen niet tijdig zijn geïnformeerd en dus niet in staat zijn geweest de negatieve gevolgen van deze acties voor de passagiers te beperken.

7. De laatste actie van 16 mei 2019 heeft geresulteerd in de indiening door RYANAIR van een uiterst spoedeisend verzoekschrift bij de verwijzende rechter,

<sup>2</sup> Artikel 29, § 1, alinea 2, van de wet van 21 maart 1991.

<sup>3</sup> [OMISSIS] [verwijzingen]; tegen dit arrest is cassatieberoep ingesteld bij het Hof van Cassatie, waarop nog geen uitspraak is gedaan.

gelijktijdig met andere verzoekschriften in Brussel en Luik. Deze verzoekschriften zijn ingediend in de hieronder beschreven context.

8. In een persbericht van vrijdag 10 mei 2019 heeft SKEYES aangekondigd dat een sociaal akkoord was ondertekend, dat „de directie [...] volledig en zo snel mogelijk in het belang van de onderneming en de betrokken werknemers zal uitvoeren”. Na dit akkoord werden er voor 16 mei 2019 verschillende informatiesessies gepland om het personeel in te lichten zonder de verkeersleiding te verstoren.
9. Op 16 mei werd SKEYES echter opnieuw gedwongen het Belgische luchtruim te sluiten omdat veel luchtverkeersleiders niet op hun post waren, in de omstandigheden zoals beschreven in het communiqué dat dezelfde dag door de directie van SKEYES is uitgegeven:

*„**Sociale actie bij Skeyes is niet gerechtvaardigd.** Infosessies over het sociaal akkoord bij Skeyes zijn geen reden om de dienst te onderbreken.*

*De directie van Skeyes had de luchtverkeersleiders vandaag uitgenodigd om het sociaal akkoord toe te lichten dat op vrijdag 10 mei jl. is gesloten. Daartoe konden zij op elk moment tussen 10 en 19 uur en tijdens de pauzes komen, zodat iedereen op het meest geschikte moment de nodige uitleg kon krijgen zonder dat de dienst daarvoor onderbroken hoefde te worden.*

*Toen de directie had vastgesteld dat er naar aanleiding van deze infosessies acties werden ondernomen om het luchtverkeer te verstoren, heeft zij zich genoodzaakt gezien de sessies af te gelasten.*

*Elke andere actie wordt beschouwd als een wilde staking.*

[OMISSIS]”

10. Toen Ryanair met deze onverwachte sluiting van het luchtruim werd geconfronteerd, heeft zij nog dezelfde dag omstreeks 10 uur 's ochtends een eenzijdig uiterst spoedeisend verzoekschrift ingediend op grond van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek, dat de verwijzende rechter op dezelfde dag heeft toegewezen door SKEYES te gelasten: „de dienst waarvan zij het monopolie heeft uit te voeren, zodat het luchtverkeer normaal kan plaatsvinden, op straffe van een dwangsom van 250 000 EUR per uur waarin het Belgische luchtruim als gevolg van de staking van luchtverkeersleiders gesloten blijft”.

De rechtsgevolgen van deze beschikking waren beperkt tot de periode van 16 tot 24 mei 2019.

11. RYANAIR heeft de beschikking van de verwijzende rechter op die 16 mei om 15.38 uur per e-mail ontvangen, kort na de heropening van het luchtruim voor het luchtverkeer. Deze rechter heeft SKEYES op 21 mei 2019 van de beschikking kennisgegeven. Op 24 mei 2019 waren er geen verdere verstoringen meer

vastgesteld. De beschikking had vanaf dat moment geen rechtsgevolgen meer en er zijn geen dwangsommen opgelegd. [Or. 5]

12. Bij deurwaardersexploot van 21 juni 2019 heeft SKEYES derdenverzet tegen de beschikking van 16 mei 2019 aangetekend. Het doel van de dagvaarding is:
- primair, de rechter te laten verklaren dat hij onbevoegd is om kennis te nemen van de oorspronkelijke vordering en bijgevolg de beschikking a quo nietig te verklaren;
  - subsidiair, hem te laten verklaren dat hij onbevoegd was om kennis te nemen van de oorspronkelijke vordering en de zaak te verwijzen naar de voorzitter van de tribunal de première instance francophone de Bruxelles dan wel, subsidiair, naar de voorzitter van de tribunal de première instance du Hainaut, division de Charleroi dan wel, meer subsidiair, naar de voorzitter van de tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles;
  - meer subsidiair, de oorspronkelijke vordering ongegrond te verklaren en bijgevolg de beschikking a quo nietig te verklaren;
  - uiterst subsidiair, de oorspronkelijke vordering ongegrond te verklaren voor zover naast de hoofdveroordeling dwangsommen zijn opgelegd en bijgevolg de beschikking a quo in zoverre nietig te verklaren.

### **BESPREKING**

13 [OMISSIS]

14 [OMISSIS]<sup>4</sup> [Or. 6] [OMISSIS]<sup>5</sup>

15 [OMISSIS] [Ontvankelijkheid van het derdenverzet van Skeyes]

16. Ter nietigverklaring van de beschikking van 16 mei 2019, voert SKEYES twee argumenten inzake onbevoegdheid aan.

Zij is in de eerste plaats van mening de verwijzende rechter niet bevoegd was om kennis te nemen van een vordering met betrekking tot haar functie als luchtverkeersleider in het Belgische luchtruim.

Subsidiair is SKEYES van mening dat zij als publiekrechtelijke vennootschap niet onder de bevoegdheid van de ondernemingsrechtbank kan vallen.

17. Ten eerste stelt SKEYES dat de verzoekende rechter onbevoegd was om kennis te nemen van de vordering van RYANAIR om de luchtverkeersleiding te dwingen het Belgische luchtruim te heropenen.

<sup>4</sup> [OMISSIS]

<sup>5</sup> [OMISSIS]

Volgens SKEYES heeft RYANAIR geen subjectief recht om een dergelijke vordering in te dienen. Er zij aan herinnerd dat de regulering van het Belgische luchtruim valt onder de discretionaire bevoegdheid van het autonome overheidsbedrijf SKEYES, dat als enige kan beoordelen onder welke voorwaarden dit luchtruim moet worden gereguleerd.

18. Standpunt van de rechter: De hoven en rechtbanken nemen kennis van vorderingen die gegrond zijn op een subjectief recht. Het subjectief recht veronderstelt dat er sprake is een welbepaalde juridische verplichting, die door een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde wordt opgelegd en bij de nakoming waarvan de eiser belang heeft.<sup>6</sup>
19. Het eenzijdige verzoekschrift van RYANAIR was gebaseerd op het bestaan van subjectieve rechten. In het verzoek stelde RYANAIR namelijk het volgende [OMISSIS]:

„In de context van het mooie weer en de naderende zomervakantie stellen deze herhaalde stakingen en in het bijzonder deze wilde staking RYANAIR – net als andere luchtvaartmaatschappijen – bloot aan [Or. 7] ernstige en onherstelbare schade als gevolg van de annulering of vertraging van vluchten, de verstoring van de activiteiten, de ontevredenheid van de passagiers en de aanzienlijke verplichtingen die op RYANAIR rusten uit hoofde van artikel 9 van verordening (EG) nr. 261/2004 [...]. Hoewel de staking van de luchtverkeersleiders een buitengewone omstandigheid is op grond waarvan de luchtvaartmaatschappij de in geval van vertraging of annulering van een vlucht voorziene compensatie niet hoeft te betalen, is zij namelijk niettemin verplicht de passagiers op te vangen en bij te staan, onder meer door hen, in voorkomend geval, in hotels onder te brengen, hetgeen extreem hoge kosten met zich meebrengt.”

20. De verwijzende rechter merkt op dat dit argument wordt onderbouwd door de aanspraak op de volgende subjectieve rechten:
- als uitvloeisel van de vrijheid van ondernemerschap – die door het Hof van Justitie van de EU<sup>7</sup> is erkend als een algemeen Unierechtelijk beginsel – het recht van RYANAIR om in de uitoefening van haar economische activiteit als luchtvaartmaatschappij niet onevenredig te worden belemmerd door besluiten van de overheid die tot gevolg hebben dat: op de luchtvaartmaatschappij buitengewone uitgaven komen te drukken, problemen bij het beheer van personeel ontstaan en het imago en de reputatie oncontroleerbaar worden aangetast, waarbij een deel van deze schade moeilijk te herstellen is;
  - in het geval van inbreuken die aan SKEYES kunnen worden toegerekend, het recht om tegen die onderneming een vordering tot schadevergoeding in te

<sup>6</sup> [OMISSIS] [verwijzingen naar nationale rechtspraak]

<sup>7</sup> [OMISSIS] [verwijzingen naar de rechtsleer]

dienen die vergelijkbaar is met de vordering die RYANAIR eerder tegen SKEYES heeft ingediend en die heeft geleid tot het arrest van 7 november 2017, waarbij de cour d'appel de Bruxelles de door de eerste rechter – op grond van artikel 1384, lid 3, van het Burgerlijk wetboek – uitgesproken veroordeling van SKEYES tot de vergoeding van de schade die RYANAIR heeft geleden als gevolg van een wilde staking van 24 uur die op 28 september 2010 binnen de SKEYES-teams was begonnen, heeft bevestigd (SKEYES heeft tegen het arrest cassatieberoep ingesteld);

- als uitvloeisel van het recht op schadevergoeding, het recht om haar schade te beperken, in casu door te verzoeken dat het SKEYES, op straffe van een dwangsom, wordt verboden om het luchtruim opnieuw te sluiten wegens interne problemen.

21. Rechtvaardigen de aldus aangevoerde subjectieve rechten, anders dan SKEYES beweert, dat gebruikers (luchtvaartmaatschappijen) voor de rechter om de bescherming daarvan kunnen verzoeken?

SKEYES is een autonoom overheidsbedrijf naar Belgisch recht waarvan de activiteit per definitie grensoverschrijdende aspecten heeft. Derhalve zijn de normen van het Europees recht noodzakelijkerwijs relevant om de rechten van de gebruikers ten aanzien van een dergelijke entiteit te bepalen.

Dit komt tot uitdrukking in overweging 24 van verordening (EG) nr. 549/2004 (zie volledige verwijzing hieronder): „[...] de doelstelling van deze verordening, te weten de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim, [kan] wegens het transnationale karakter ervan niet voldoende door de lidstaten [...] worden verwezenlijkt en [kan] derhalve beter op communautair niveau tot stand [...] worden gebracht, met evenwel gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften die rekening houden met specifieke plaatselijke omstandigheden [...]”

22. Op Europees niveau moet rekening worden gehouden met de volgende wettelijke bepalingen: [Or. 8]

Verordening (EG) nr. 549/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim („de kaderverordening”)

#### Artikel 4

##### Nationale toezichthoudende instanties

1. De lidstaten gaan, gezamenlijk of afzonderlijk, over tot aanwijzing of instelling van één of meer organen als nationale toezichthoudende instantie, belast met de taken welke krachtens deze verordening en de in artikel 3 bedoelde maatregelen aan een dergelijke instantie toekomen.



Verordening (EG) nr. 550/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim („de luchtvaartnavigatiedienstenverordening”)

#### Preambule

(5) Het verlenen van luchtverkeersdiensten als bedoeld in deze verordening, hangt samen met het uitoefenen van overheidsbevoegdheden die geen economisch karakter hebben dat de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen.

(6) Lidstaten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op een veilige en efficiënte verlening van luchtvaartnavigatiediensten en voor de controle op naleving door verleners van luchtvaartnavigatiediensten van de op communautair niveau vastgestelde gemeenschappelijke eisen.

[...]

(13) De verlening van communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten en van luchtvaartinlichtingendiensten dient te worden georganiseerd onder marktvoorwaarden, met inachtneming van de bijzondere kenmerken van deze diensten en onder handhaving van een hoog veiligheidsniveau.

#### Artikel 8

##### Aanwijzing van verleners van luchtverkeersdiensten

1. Lidstaten zorgen ervoor dat in het luchtruim dat onder hun verantwoordelijkheid valt binnen bepaalde luchtruimblokken op exclusieve basis luchtverkeersdiensten worden verleend. Daartoe wijzen de lidstaten een verlener van luchtverkeersdiensten aan die in het bezit is van een binnen de Gemeenschap geldig certificaat.

[...]

3. Lidstaten definiëren de rechten en plichten waaraan de aangewezen verleners van luchtverkeersdiensten moeten voldoen. Deze plichten kunnen voorwaarden bevatten voor het tijdig verstrekken van relevante informatie, waarmee alle bewegingen van luchtvaartuigen in het onder hun verantwoordelijkheid vallende luchtruim kunnen worden geïdentificeerd.

4. Lidstaten hebben de bevoegdheid om zelf een verlener van luchtverkeersdiensten te kiezen, mits deze voldoet aan de eisen en voorwaarden van de artikelen 6 en 7.

23. SKEYES beweert dat zij voor de inbreuken die haar bij de uitoefening van haar bevoegdheden zouden kunnen worden verweten, op grond van haar status als

„verlener van luchtverkeersdiensten” voor België en de haar verleende discretionaire bevoegdheid, buiten het bereik van elke rechterlijke toetsing valt.

Dit standpunt lijkt in strijd te zijn met het Unierecht. [Or. 9]

Hoewel de nationale autoriteiten – overeenkomstig de Unierechtelijke bepalingen – de rechten en plichten van organisaties als SKEYES definiëren, lijken deze autoriteiten volgens deze definitie wel verplicht te zijn om te zorgen voor een doeltreffende voorziening in rechte voor de gebruikers wanneer het overheidsbedrijf haar verplichtingen niet nakomt.

Het is derhalve aan de verwijzende rechter om na te gaan of, ondanks de aan SKEYES verleende discretionaire bevoegdheid, die tot gevolg heeft dat alleen deze onderneming – in het algemeen belang – kan beoordelen welke beslissingen zij moet nemen, RYANAIR uit hoofde van de subjectieve rechten waarvan zij de bescherming vordert SKEYES kan dwingen verantwoording af te leggen over de omstandigheden waarin deze discretionaire bevoegdheid wordt uitgeoefend. Deze vraag wordt in de doctrine als „lastig” omschreven.<sup>8</sup>

24. In verschillende arresten heeft het Hof van Cassatie aanvaard dat de eiser zich tot de gewone rechter kan wenden, zelfs wanneer de bevoegdheid van de overheid om op te treden discretionair is. Het kan immers niet worden uitgesloten dat de overheid een fout begaat door een subjectief recht te schenden of, zelfs zonder een dergelijk recht, door haar discretionaire bevoegdheid niet uit te oefenen zoals een normaal gesproken zorgvuldig handelend administratieve overheid dat in dezelfde omstandigheden zou hebben gedaan.

Zo heeft het Hof van Cassatie zich in een standaardarrest van 26 maart 2009<sup>9</sup> als volgt uitgesproken:

„Wanneer de administratieve overheid een beslissing neemt op grond van haar discretionaire macht, beschikt zij over een beoordelingsvrijheid die het haar binnen de perken van de wet mogelijk maakt om zelf de wijze van uitoefening van haar bevoegdheid te bepalen en de oplossing te kiezen die haar het meest geschikt voorkomt. De rechterlijke macht is bevoegd om elke onrechtmatige aantasting van een subjectief recht, waaraan de administratieve overheid zich schuldig maakt in de uitoefening van die discretionaire macht, te voorkomen of te herstellen.”<sup>10</sup>

Uit deze rechtspraak volgt dat het bij de toetsing door de rechterlijke macht gaat om het recht dat door de eiser wordt ingeroepen. Indien het ingeroepen recht een subjectief recht is (en de eiser een onmiddellijk, bestaand en daadwerkelijk belang heeft bij het inroepen ervan), valt de rechtsvordering onder de bevoegdheid van de

<sup>8</sup> [OMISSIS] [verwijzingen naar de rechtsleer]

<sup>9</sup> [OMISSIS] [verwijzingen]

<sup>10</sup> [OMISSIS] [verwijzingen naar de rechtspraak]

rechterlijke macht. De kwestie van de gegrondheid van de vordering is een andere vraag, waarbij rekening moet worden gehouden met de bijzondere status van de administratieve overheid.

25. De verwijzende rechter merkt op dat de arresten van het Hof van Cassatie waarin de grenzen van de discretionaire bevoegdheid van de administratieve overheid zijn onderzocht, betrekking hebben op het vreemdelingenrecht dat voornamelijk nationaalrechtelijke normen kent.

In dit geval betreft het geding de hierboven in herinnering gebrachte specifieke Europese normen, die bij voorrang voor elk van de staten van de Unie gelden.

Bijgevolg is de verwijzende rechter van mening dat hij – om de eventuele grenzen van de aan de Europese luchtvaartexploitanten toegekende discretionaire bevoegdheid vast te stellen – de in het dictum van deze beslissing geformuleerde vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moet voorleggen. [Or. 10]

De tribunal de l'entreprise du Hainaut, [OMISSIS]

[OMISSIS] [procedurele vermeldingen, ontvankelijkheid van het derdenverzet, noodzaak van de prejudiciële verwijzing]

Legt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen voor:

1.

Moet verordening nr. 550/2004, en met name artikel 8 daarvan, aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten de mogelijkheid biedt om gestelde niet-nakomingen van de verplichting tot dienstverrichting door de verlener van luchtverkeersdiensten te onttrekken aan toetsing door de rechterlijke instanties van die lidstaat, dan wel moet zij aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplicht om, gelet op de aard van de te verrichten diensten, te voorzien in een doeltreffend beroep tegen gestelde niet-nakomingen?

2.

Moet verordening nr. 550/2004, aangezien hierin wordt verduidelijkt dat „[h]et verlenen van luchtverkeersdiensten als bedoeld in deze verordening, [...] samen[hangt] met het uitoefenen van overheidsbevoegdheden die geen economisch karakter hebben dat de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen”, aldus worden uitgelegd dat zij niet alleen de eigenlijke mededingingsregels uitsluit, maar ook alle andere regels die gelden voor op een markt voor goederen en diensten opererende overheidsbedrijven en indirect

betrekking hebben op de mededinging, zoals die welke de belemmeringen van de vrijheid van ondernemerschap en van dienstverrichting verbieden?

[OMISSIS] [schorsing van de behandeling, voorlopige tenuitvoerlegging, procedure]

Deze beslissing werd uitgesproken tijdens de buitengewone openbare terechtzitting van de Kamer voor voorlopige voorzieningen van 23 juli 2020.

[OMISSIS] [ondertekeningen]