



Datum van inontvangstneming : 19/07/2024

Zaak C-408/24**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

12 juni 2024

Verwijzende rechter:

Oberster Gerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 mei 2024

Verzoekende partij:

Austrian Airlines AG

Verwerende partij:

Republiek Oostenrijk

Het Oberste Gerichtshof (hoogste federale rechter in civiele en strafzaken, Oostenrijk) heeft in de zaak van verzoekende partij Austrian Airlines AG, [OMISSIS] Wenen, tegen verwerende partij, de Republiek Oostenrijk (federale overheid), [OMISSIS] betreffende 373 170,46 EUR [OMISSIS] op het door verwerende partij ingestelde beroep („Rekurs”) tegen de beslissing van het Oberlandesgericht Wien (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaten Neder-Oostenrijk, Burgenland en Wenen, Oostenrijk), in zijn hoedanigheid van appelrechter, van 18 april 2023, GZ 14 R 187/22f-64, waarbij de beslissing van het Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (rechter in eerste aanleg in civiele zaken Wenen, Oostenrijk) van 30 augustus 2022, GZ 31 Cg 18/19y-60, is vernietigd, de volgende

b e s l i s s i n g

gegeven:

I. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Moet artikel 8 van 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”), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1070/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 4, van 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”), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1070/2009, aldus worden uitgelegd dat de verlening van luchtverkeersdiensten tevens beoogt aan individuele luchtruimgebruikers bescherming te bieden tegen het intreden van zuivere vermogensschade als gevolg van onrechtmatige en schuldige nalatigheid van de aangewezen verlener van luchtvaartnavigatiediensten?

II. De behandeling van de zaak voor het Oberste Gerichtshof wordt [OMISSIS] geschorst.

M o t i v e r i n g :

I. Feiten

- 1 *Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung* (hierna: „*Austro Control*”) is een op grond van het *Bundesgesetz über die Austro Control Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (federale wet inzake *Austro Control Gesellschaft mit beschränkter Haftung*; hierna: „*ACG-wet*”) opgerichte onderneming waarvan verwerende partij, de Republiek Oostenrijk (federale overheid), de enige aandeelhouder is. Zij is belast met alle taken die voorheen aan het Bundesamt für Luftfahrt (hierna: „federale dienst voor burgerluchtvaart”) waren opgedragen, waaronder met name de overheidstaak op het gebied van luchtvaartnavigatie. Krachtens § 10, lid 1, van de *ACG-wet* is de Republiek Oostenrijk (federale overheid) overeenkomstig de bepalingen van het *Amtshaftungsgesetz* (wet overheidsaansprakelijkheid; hierna: „*AHG*”) aansprakelijk voor schade die door werknemers van *Austro Control* is veroorzaakt bij de uitvoering van de hun wettelijk [OMISSIS] opgedragen taken.
- 2 Verzoekende partij is een luchtvaartmaatschappij met als thuisluchthaven Wenen-Schwechat. Voor vluchten van en naar Wenen maakt zij gebruik van de luchtverkeersdiensten van *Austro Control* waarvoor zij heffingen moet betalen.
- 3 Op 28 augustus 2016 hebben technische problemen bij *Austro Control* geleid tot vertragingen bij de begeleiding en afhandeling van vluchten en bijgevolg tot een achterstand in de afhandeling van passagiers. Hiervan heeft ook verzoekende partij gevolgen ondervonden.

II. Argumenten van partijen:

- 4 **Verzoekende partij** vordert van verwerende partij, de Republiek Oostenrijk (federale overheid), een schadevergoeding van 373 170,46 EUR.
- 5 Voor doeleinden van luchtvaartnavigatie exploiteert Austro Control de AFTN-server („Aeronautical Fixed Telecommunication Network”), een server voor berichtenuitwisseling die als onderdeel van het internationale decentrale AFTN-netwerk van essentieel belang is voor de uitwisseling van vluchtinformatie tussen de afzonderlijke luchtvaartmaatschappijen, Austro Control en het Europese coördinatiecentrum in Brussel (Eurocontrol). Op Austro Control rust de verplichting om te beschikken over luchtvaartnavigatiefaciliteiten die aan de internationale norm voldoen en die nodig zijn voor een correcte en veilige uitvoering van de aan haar opgedragen taken op het gebied van luchtvaartnavigatie, alsook om deze faciliteiten in een bedrijfsveilige toestand te behouden. Aangezien Austro Control nagelaten heeft om passende en redelijke technische en personele voorzorgsmaatregelen te nemen, heeft er zich op 28 augustus 2016 een ernstige panne voorgedaan in de AFTN-server, waardoor het aantal vliegbewegingen op de luchthaven Wenen-Schwechat drastisch is gedaald. Als gevolg daarvan zag verzoekende partij zich gedwongen om in totaal 60 vluchten te annuleren. Hierdoor is haar (zelfs rekening houdend met besparingen) een vermogensschade van in totaal 373 170,46 EUR toegebracht, met name als gevolg van de terugbetaling van tickets, de omboeking naar andere luchtvaartmaatschappijen, de derving van inkomsten uit de verrekening van codesharevluchten, catering-, verblijfs- en vervoerskosten van passagiers, het doorsturen van bagage en overwerk van werknemers. De nationale en Europese regelingen op het gebied van luchtvaartnavigatie bieden (ook) bescherming aan de (zuivere) vermogensbelangen van de luchtruimgebruikers die gebruik moeten maken van de diensten van de verlener van luchtvaartnavigatiediensten en daarvoor heffingen moeten betalen.
- 6 **Verwerende partij, de Republiek Oostenrijk (federale overheid)**, wijst aansprakelijkheid af. De leidinggevenden en werknemers van Austro Control hebben om nader toegelichte redenen niet onrechtmatig en schuldig gehandeld. Bovendien kunnen aan de wettelijke bepalingen op het gebied van luchtvaartnavigatie geen (zuivere) vermogensbelangen van luchtvaartmaatschappijen worden ontleend. De Europese verordeningen zijn louter administratieve regelingen en bevatten geen aansprakelijkheidsregelingen; zij dienen uitsluitend het algemeen belang van een veilig luchtverkeer.

III. Voorafgaande procedure:

- 7 De **rechter in eerste aanleg** heeft de vordering zonder bewijsgaringsproces afgewezen op grond van zuiver juridische overwegingen.
- 8 De nationale en Europese bepalingen op het gebied van luchtvaartnavigatie hebben tot doel bij te dragen aan een veilige, ordelijke en vlotte afwikkeling van

het luchtverkeer en beogen de algemene prestaties van het systeem voor luchtverkeersbeveiligings- en luchtvaartnavigatiediensten voor het algemene luchtverkeer in Europa te verbeteren, teneinde tegemoet te komen aan de behoeften van alle luchtruimgebruikers. Het garanderen van een veilig luchtverkeer en van een zo vlot mogelijk verloop ervan komt immers ook ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen zelf, zodat de daarop gerichte regelingen als beschermingsregelingen moeten worden beschouwd. De desbetreffende bepalingen dienen echter uitsluitend ter regeling van het (bestaande) luchtverkeer en niet ter bescherming van het vermogen van luchtvaartmaatschappijen. Bijgevolg valt de schade die een dergelijke maatschappij lijdt doordat bepaalde vluchten niet of alleen op een ander tijdstip kunnen worden uitgevoerd, niet onder de beschermingsdoelstelling. Alleen al om deze reden moet de aansprakelijkheid van verwerende partij worden afgewezen, zonder dat de vraag hoeft te worden gesteld of werknemers van Austro Control onrechtmatig en schuldig hebben gehandeld.

- 9 De **appelrechter** heeft de beslissing van de rechter in eerste aanleg vernietigd en de zaak naar hem terugverwezen.
- 10 Samengevat is deze rechter tot de slotsom gekomen dat het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten niet alleen in het algemeen belang is, maar ook in het belang van de luchtvaartmaatschappijen. De regelingen op het gebied van luchtvaartnavigatie beogen weliswaar in de eerste plaats de veiligheid van de luchtvaart, maar volgens de doelstellingen van de Unierechtelijke verordeningen komen de luchtvaartnavigatiediensten echter niet alleen ten goede aan het algemene publiek of aan het algemeen belang. De luchtvaartmaatschappijen die in hun hoedanigheid van luchtruimgebruikers activiteiten ontplooiën binnen het werkterrein van de plaatselijke luchtverkeersbeveiliging, zijn aangewezen op samenwerking met de verlener van luchtvaartnavigatiediensten en moeten voor die diensten heffingen betalen. Derhalve is er sprake van een bijzondere relatie, zodat ook de zuiver economische belangen van deze maatschappijen binnen de beschermings sfeer vallen van de regelingen op het gebied van luchtvaartnavigatie. Bijgevolg moet er bewijsmateriaal worden vergaard om aan te tonen dat de werknemers van Austro Control schuld hadden aan de vertragingen bij de afhandeling van vluchten.
- 11 Het **Oberste Gerichtshof** moet thans beslissen op het door **verwerende partij, de Republiek Oostenrijk (federale overheid)**, ingestelde beroep („Rekurs”) dat strekt tot herstel van de in eerste aanleg gegeven afwijzingsbeslissing. Verwerende partij blijft op het standpunt dat zuiver economische belangen van luchtvaartmaatschappijen niet vallen binnen de beschermings sfeer van de regelingen op het gebied van de veiligheid van de luchtvaart.

IV. Rechtsgrondslagen

1. Unierecht:

- 12 **1.1. 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”), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1070/2009, bevat de volgende overweging en bepalingen:

Overweging 3:

Voor een vlotte werking van het luchtvervoerssysteem is een consistent hoog veiligheidsniveau in de luchtvaartnavigatiediensten nodig dat een optimaal gebruik van het Europese luchtruim mogelijk maakt, alsmede een consistent hoog veiligheidsniveau in het reizen door de lucht, één en ander overeenkomstig de plicht van de luchtvaartnavigatiediensten om het algemene belang te dienen, waaronder het nakomen van publieke dienstverplichtingen. Derhalve dienen de hoogste eisen ten aanzien van verantwoordelijkheidsbesef en competentie te worden gesteld.

Artikel 1

Doel en werkingssfeer

1. Het initiatief inzake de totstandbrenging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim heeft tot doel de huidige veiligheidsnormen voor luchtvervoer aan te scherpen, bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van het luchtvervoerssysteem en de algemene prestaties van het systeem voor luchtverkeersbeveiligings- en luchtvaartnavigatiediensten voor het algemene luchtverkeer in Europa te verbeteren, teneinde tegemoet te komen aan de behoeften van alle luchtruimgebruikers. [OMISSIS]

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening en van de in artikel 3 bedoelde maatregelen gelden de volgende definities: [...]

4. „luchtvaartnavigatiediensten”: luchtverkeersleidingsdiensten; communicatie-, navigatie- en plaatsbepalingsdiensten; meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie, en luchtvaartinlichtingendiensten;

5. „verleners van luchtvaartnavigatiediensten”: de openbare of particuliere lichamen die luchtvaartnavigatiediensten voor het algemene luchtverkeer verlenen; [...]

8. „luchtruimgebruikers”: exploitanten van luchtvaartuigen die als algemeen luchtverkeer opereren; [...]

11. „luchtverkeersdiensten”: vluchtinlichtingendiensten, alarmeringsdiensten, adviesdiensten voor het luchtverkeer en luchtverkeersleiding (algemene luchtverkeersleiding, naderingsluchtverkeersleiding en plaatselijke luchtverkeersleiding); [...]

- 13 **1.2. 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”), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1070/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, bevat de volgende overwegingen en bepalingen:

Overwegingen 3 tot en met 5, 10, 13 en 22:

(3) Bij verordening [...] nr. 549/2004 [...] wordt het kader vastgesteld voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim („de kaderverordening”).

(4) Om het gemeenschappelijk Europees luchtruim tot stand te brengen, dienen maatregelen te worden vastgesteld die een veilige en efficiënte verlening van luchtvaartnavigatiediensten garanderen die strookt met de organisatie en het gebruik van het luchtruim als geregeld bij verordening (EG) nr. 551/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 betreffende de organisatie en gebruik van het gemeenschappelijk Europees luchtruim („de luchtruimverordening”) [PB 2004, L 96, blz. 20]. [OMISSIS]

(5) Het verlenen van luchtverkeersdiensten als bedoeld in deze verordening, hangt samen met het uitoefenen van overheidsbevoegdheden [OMISSIS].

[...]

(10) Er moet een gemeenschappelijk stelsel tot stand worden gebracht voor het certificeren van de verleners van luchtvaartnavigatiediensten, als middel om de rechten en plichten van deze dienstverleners vast te leggen en regelmatig te controleren of de eisen worden nageleefd, zonder daarbij afbreuk te doen aan de continuïteit van de dienstverlening.

[...]

(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.

[...]

(22) Verleners van luchtvaartnavigatiediensten bieden bepaalde faciliteiten en diensten aan die rechtstreeks betrekking hebben op de bediening van vliegtuigen, en waarvan zij de kosten moeten kunnen terugverdienen krachtens het beginsel dat de gebruiker betaalt, hetgeen wil zeggen dat luchtruimgebruikers moeten betalen voor de kosten die zij op, of zo dicht mogelijk bij, het punt van gebruik veroorzaken.

Artikel 1

Doel en werkingssfeer

[OMISSIS]

2. Deze verordening is van toepassing op de verlening van luchtvaartnavigatiediensten voor algemeen luchtverkeer, in overeenstemming met en binnen de werkingssfeer van de kaderverordening.

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 lidstaten een verlener van luchtverkeersdiensten aan die in het bezit is van een binnen de Gemeenschap geldig certificaat.
2. Lidstaten definiëren de rechten en plichten waaraan de aangewezen dienstverleners 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.

Artikel 15

Algemene beginselen [van het heffingenstelsel]

1. Het heffingenstelsel is gebaseerd op de berekening van de kosten die de verleners van luchtvaartnavigatiediensten ten behoeve van luchtruimgebruikers moeten maken. Het stelsel wijst deze kosten toe aan categorieën gebruikers. [...]

2. Nationaal recht

- 14 **2.1.** Het **Luffahrtgesetz** (luchtvaartwet; hierna: „LFG”) bevat in deel 8 ervan, met als opschrift „Veiligheid van de luchtvaart, bediening van vliegtuigen en bijzondere veiligheidsmaatregelen”, onder meer de volgende bepalingen inzake luchtvaartnavigatie:

§ 120. Verlening van luchtvaartnavigatiediensten

1. Voor zover niet anders is bepaald in of op grond van internationale overeenkomsten, Unierechtelijke regelingen of in deze federale wet, is Austro Control GmbH verantwoordelijk voor het verlenen van luchtvaartnavigatiediensten als overheidstaak van de federale overheid. Austro Control GmbH is overeenkomstig § 119, lid 2, punt 1, onder a), en § 119, lid 2, punt 1, onder c), op exclusieve basis aangewezen als verlener van luchtverkeersdiensten en meteorologische diensten in de zin van de artikelen 8 en 9 van verordening (EG) nr. 550/2004 betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim („de luchtvaartnavigatiedienstenverordening”), PB 2004, L 96, blz. 10. [...]

(5) Verleners van luchtvaartnavigatiediensten dienen te beschikken over luchtvaartnavigatiefaciliteiten die aan de internationale norm voldoen en die nodig zijn voor een correcte en veilige uitvoering van de hun opgedragen taken op het gebied van luchtvaartnavigatie, en dienen deze faciliteiten in een bedrijfsveilige toestand te behouden en naar behoren te exploiteren.

§ 122. Luchtvaartnavigatiefaciliteiten

(5) Uitvoeringsverordening (EU) 2019/317 tot vaststelling van een prestatie- en heffingsregeling in het gemeenschappelijk Europees luchtruim (PB 2019, L 56, blz. 1) is van belang voor de berekening en vaststelling van te betalen heffingen voor het gebruik van de diensten en faciliteiten van de overeenkomstig § 120, leden 1 en 2, aangewezen verleners van luchtvaartnavigatiediensten. De hoogte van de eenheidstarieven wordt uiterlijk twee weken voor de inwerkingtreding ervan door de federale minister van Klimaatbescherming, Milieu, Energie, Mobiliteit, Innovatie en Technologie bekendgemaakt op de website van het federale ministerie van Klimaatbescherming, Milieu, Energie, Mobiliteit, Innovatie en Technologie. De nadere bepalingen voor het opleggen en innen van de heffingen worden bij besluit van de federale minister van Verkeer, Innovatie en Technologie vastgesteld in overleg met de federale minister van Financiën. De inning van de heffingen geschiedt via civielrechtelijke weg. De wettelijke verdragingsrente is van toepassing.

- 15 **2.2.** De **ACG-wet** bevat onder meer de volgende bepalingen:

§ 1.

2. De federale minister van Openbare Economie en Verkeer is gemachtigd om, in overleg met de federale minister van Financiën, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid op te richten met een aandelenkapitaal van ten minste een miljoen Oostenrijkse schilling ter vervanging van de federale dienst voor burgerluchtvaart. [...]

(2) De vennootschap is een luchtvaartonderneming en opereert onder de naam „Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung” (Austro Control GmbH). De aandelen zijn volledig in handen van de federale overheid. [...]

§ 2. Taken en bevoegdheden

(1) Austro Control GmbH vervult alle taken die voorheen waren opgedragen aan de federale dienst voor burgerluchtvaart op grond van het LFG (BGBl. nr. 253/1957), alle krachtens deze wet genomen besluiten en het Flugsicherungsstreckengebührengesetz (wet op de luchtvaartnavigatieheffingen, BGBl. nr. 137/1986), met uitzondering van de taken die bij besluit overeenkomstig § 140b LFG zijn opgedragen. Austro Control GmbH vervult voorts de taken die haar bij federale wetten of bij besluiten op grond van voornoemde federale wetten zijn opgedragen. Voor deze taken geldt een openbare dienstverplichting. Austro Control GmbH neemt alle organisatorische maatregelen om deze taken onder toezicht van de overheidsinstanties te kunnen vervullen.

§ 10. Aansprakelijkheid

(1) Overeenkomstig de bepalingen van het AHG (BGBl. nr. 20/1949) is de federale overheid aansprakelijk voor schade die door werknemers van Austro Control GmbH bij de vervulling van de hun op grond van § 2, leden 1 en 3, van deze federale wet opgedragen taken aan wie dan ook is toegebracht. De werknemer is niet aansprakelijk ten aanzien van de benadeelde partij. [...]

2.3. Recht inzake overheidsaansprakelijkheid

- 16 (a) Het overeenkomstig § 10, lid 1, van de ACG-wet toepasselijke AHG op de aansprakelijkheid van verwerende partij, de Republiek Oostenrijk (federale overheid), bepaalt in § 1, lid 1, ervan:

Overeenkomstig de bepalingen van het burgerlijk recht zijn de federale overheid, de deelstaten, de gemeenten, andere publiekrechtelijke organen en de socialeverzekeringsorganen – hierna „rechtspersonen” genoemd – aansprakelijk voor schade aan eigendommen of personen, die de als hun organen handelende personen bij de uitvoering van de wetten aan wie dan ook door een onrechtmatige gedraging hebben berokkend; het overheidsorgaan is niet aansprakelijk ten aanzien van de benadeelde partij. De schade kan alleen in geld worden vergoed.

17 (b) Volgens de rechtspraak van het Oberste Gerichtshof (RS0050038; recentelijk bijvoorbeeld 1 Ob 146/23m) moet, zelfs in het geval van een toerekenbare schending van wettelijke bepalingen, alleen die schade worden vergoed waarvan het intreden de geschonden bepaling beoogt te voorkomen of waarvan het voorkomen minstens mede is beoogd. Alleen in dat geval is er sprake van de **relativiteit** tussen de schade en de geschonden norm, die noodzakelijk is voor de vaststelling van aansprakelijkheid. Doorslaggevend is dus het **beschermingsdoel van de bepaling**, dat middels **uitlegging** ervan moet worden vastgesteld [RS0050038 (T14), recentelijk bijvoorbeeld 1 Ob 199/22d (punt 22)].

(c) Bij de **uitlegging van nationale regelingen** erkent het Oberste Gerichtshof doorgaans dat een regeling ook individuele belangen beoogt te beschermen wanneer er sprake is van een bijzondere juridische band tussen de benadeelde en de rechtspersoon waarvan de organen een ambtsplicht hebben geschonden [RS0049993, recentelijk bijvoorbeeld 1 Ob 199/22d (punt 52)]. Dat een regeling ook individuele belangen beoogt te beschermen, wordt daarentegen in de regel afgewezen wanneer de vervulling van overheidstaken een dermate groot en ongedefinieerd aantal personen betreft dat aan het algemene publiek kan worden gelijkgesteld [RS0049993, recentelijk bijvoorbeeld 1 Ob 199/22d (punt 50)]. In dat geval wordt aangenomen dat mogelijke gevolgen van de regeling voor het individu slechts een uitvloeisel zijn van het algemene beschermingsdoel ervan, zodat aansprakelijkheid ook in geval van onrechtmatig en schuldig handelen moet worden afgewezen [RS0050038 (T5), recentelijk bijvoorbeeld 1 Ob 199/22d (punt 51)].

V. Prejudiciële vraag:

- 18 1. Verzoekende partij heeft een vordering wegens overheidsaansprakelijkheid ingesteld op grond dat leidinggevend en bij Austro Control onrechtmatig hebben nagelaten om de voor het verlenen van luchtverkeersdiensten benodigde server voor berichtenuitwisseling (AFTN-server) in een bedrijfsveilige toestand te behouden. Het uitvallen van deze server en de daarmee gepaard gaande vermindering van vliegbewegingen hebben haar een zuivere vermogensschade (inkomstenderving) toegebracht. Onbetwist is dat onrechtmatig en schuldig handelen van de leidinggevend en of andere werknemers van Austro Control toerekenbaar is aan verwerende partij, de Republiek Oostenrijk (§ 10, lid 1, ACG-wet juncto § 1, lid 1, AHG). De meningen van partijen zijn daarentegen verdeeld over de vraag of de aan luchtvaartnavigatie ten grondslag liggende regelingen (ook) aan individuele luchtruimgebruikers bescherming moeten bieden tegen zuivere vermogensschade of dat deze regelingen uitsluitend beogen de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen en het algemene publiek voor daaruit voortkomende risico's te behoeden.
- 19 2. Overeenkomstig § 120, lid 1, LFG is Austro Control onder meer „op exclusieve basis aangewezen” als verlener van luchtverkeersdiensten „in de zin van [artikel 8] [...] van verordening nr. 550/2004”. Bijgevolg komt het aan op de

doelstelling van deze verordening, die middels uitlegging ervan moet worden vastgesteld. Aan die doelstelling moet een autonome uitlegging worden gegeven, waarbij rekening moet worden gehouden met de samenhang met andere Unierechtelijke regelingen op het gebied van luchtverkeer. Om die reden kunnen de door het Oberste Gerichtshof voor nationale regelingen ontwikkelde uitleggingsbeginselen (zie IV.2.3. hierboven) niet rechtstreeks worden toegepast.

- 20 **3.** Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) heeft zich in de zaak C-353/20, *Skeyes*, uitgesproken over de doelstelling van verordening (EG) nr. 550/2004.
- 21 Het hoofdgeding dat aan dit arrest ten grondslag lag, betrof een door een luchtvaartmaatschappij ingestelde vordering tot oplegging van een dwangsom aan een verlener van luchtverkeersdiensten die het onder zijn verantwoordelijkheid vallende luchtruim had gesloten wegens een staking van de luchtverkeersleiders. Aan de orde was de vraag of er sprake was van een Unierechtelijke verplichting om de luchtvaartmaatschappij in een dergelijk geval het recht toe te kennen om tegen de dienstverlener een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen. De dienstverlener had dit betwist op grond dat de luchtvaartmaatschappij daartoe geen „subjectief recht” had.
- 22 Het Hof heeft deze opvatting afgewezen en bevestigd dat op de lidstaten de verplichting rust om luchtruimgebruikers bij niet-nakoming door de dienstverlener van zijn dienstverleningsplicht toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen (onderstaande onderstrepingen toegevoegd door de verwijzende rechter): luchtruimgebruikers, zoals luchtvaartmaatschappijen, hebben bepaalde rechten die kunnen worden aangetast door de sluiting van het luchtruim (punt 39). Voorts moeten die gebruikers – volgens artikel 15 van deze verordening, gelezen in het licht van overweging 22 ervan – de kosten dragen van de luchtvaartnavigatiediensten die hun zijn verleend of die rechtstreeks betrekking hebben op de exploitatie van vliegtuigen (punt 42). Uit de context van de regelingen op het gebied van luchtvaartnavigatie blijkt dat de verplichtingen van de verlener van luchtverkeersdiensten evenzeer diensten zijn die noodzakelijk kunnen zijn voor de economische activiteiten van luchtruimgebruikers (punt 43). Aan de verplichtingen die zijn neergelegd in artikel 8 van verordening nr. 550/2004, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 4, van verordening nr. 549/2004, kunnen luchtruimgebruikers bijgevolg rechten ontleen die mogelijkwijs worden aangetast door de sluiting van het luchtruim (punt 45). Om die reden moet hun, mede in het licht van artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), bij niet-nakoming door de dienstverlener van zijn dienstverleningsplicht het recht worden toegekend om bij de nationale rechterlijke instanties een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen.
- 23 **4.** Dit arrest berust op de premisse dat de regelingen op het gebied van luchtvaartnavigatie in ieder geval niet uitsluitend beogen de vliegveiligheid te waarborgen. Mocht dat het geval zijn, dan zou een sluiting van het luchtruim – die

het hoogste veiligheidsniveau garandeert omdat op die wijze ieder ongeval wordt voorkomen – nooit schending kunnen opleveren van de rechten van luchtruimgebruikers.

- 24 Met luchtvaartnavigatie wordt namelijk ook een efficiënt gebruik van het luchtruim beoogd. Dit volgt alleen al uit de in verordening (EG) nr. 549/2004 genoemde doelstellingen van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees luchtruim: overweging 3 ervan heeft het over een „optimaal gebruik van het Europese luchtruim” en volgens artikel 1, lid 1, ervan heeft deze verordening tot doel „de huidige veiligheidsnormen aan te scherpen en de algehele doeltreffendheid voor het algemene luchtverkeer in Europa te vergroten en de capaciteit te optimaliseren, opdat wordt voorzien in de behoeften van alle gebruikers van het luchtruim en de vertragingen tot een minimum worden teruggebracht”. Daarop voortbouwend wordt in overweging 4 van verordening (EG) nr. 550/2004 erop gewezen dat een geharmoniseerde organisatie van dergelijke diensten van belang is „om op adequate wijze te kunnen voldoen aan de vraag van luchtruimgebruikers en om op een veilige en efficiënte wijze het luchtverkeer te kunnen regelen”, en wordt met deze verordening volgens artikel 1, lid 1, ervan beoogd „gemeenschappelijke eisen vast te stellen voor de veilige en efficiënte verlening van luchtvaartnavigatiediensten in de Gemeenschap”.
- 25 Hieruit blijkt onomstotelijk dat een efficiënte regeling van het luchtverkeer, net als de veiligheid daarvan, eveneens een doelstelling is van verordening (EG) nr. 550/2004. Voorts volgt uit het arrest in de zaak *Skeyes* dat een efficiënte verlening van luchtvaartnavigatiediensten ook de concrete economische belangen van de afzonderlijke luchtvaartmaatschappijen dient. Een beperking van de doelstelling tot een „algemeen belang” bij een efficiënt geregeld luchtverkeer valt daarmee niet te verenigen.
- 26 **5.** Uit de overwegingen van het Hof in het arrest *Skeyes* volgt dat artikel 8 van verordening (EG) nr. 550/2004 – gelezen in samenhang met artikel 2, punt 4, van verordening (EG) nr. 549/2004 – aan luchtruimgebruikers bepaalde rechten verleent die kunnen worden aangetast door de beslissing van een verlener van luchtverkeersdiensten. Volgens het Oberste Gerichtshof rijst bijgevolg de vraag of ook de aantasting van zuivere vermogensbelangen van de luchtruimgebruiker onder artikel 8 van verordening (EG) nr. 550/2004 juncto artikel 2, punt 4, van verordening (EG) nr. 549/2004 kan vallen, in welk geval
- onrechtmatige en schuldige nalatigheid van organen onder toezicht van de verwerende rechtspersoon
 - een aansprakelijkheidsgrond kan opleveren overeenkomstig de nationale wet inzake overheidsaansprakelijkheid. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat verzoekende partij als luchtruimgebruiker afhankelijk is van de diensten van Austro Control GmbH als verlener van luchtverkeersdiensten en daarvoor een heffing moet betalen die verschuldigd is wanneer zij bij de nadering en het opstijgen van luchthavens gebruik maakt van de luchtvaartnavigatiediensten en -

faciliteiten. Volgens het Oberste Gerichtshof pleit dit voor een bijzondere juridische band met de verwerende rechtspersoon en tegen diens opvatting dat de regelingen op het gebied van de veiligheid van de luchtvaart uitsluitend erop gericht zijn om de veiligheid en dus het algemeen belang te waarborgen.

- 27 **6.** Met name om die laatste reden neigt het Oberste Gerichtshof veeleer naar de opvatting dat artikel 8 van verordening (EG) nr. 550/2004, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 4, van verordening (EG) nr. 549/2004 en artikel 47 van het Handvest, ook bescherming biedt aan zuivere vermogensbelangen van de individuele luchtruimgebruiker. Een dergelijke uitlegging van de Unierechtelijke regelingen op het gebied van luchtverkeer is echter geenszins dwingend en berust uiteindelijk op een lezing van de overwegingen van het Hof in het arrest *Skeyes*, waarin echter geen uitdrukkelijk standpunt is ingenomen over de hier aan de orde zijnde prejudiciële vraag. Volgens de verwijzende rechter kan bijgevolg niet worden uitgegaan van een „acte clair”, zodat hij het in het belang van een uniforme toepassing van het Unierecht door de nationale rechterlijke instanties noodzakelijk acht om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

28 [OMISSIS]

Oberster Gerichtshof
Wenen, 27 mei 2024
[OMISSIS]