



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

21. november 2019\*

»Præjudiciel forelæggelse – lufttransport – direktiv 2009/12/EF – artikel 3 og 6 – artikel 11, stk. 1 og 7 – lufthavnsafgifter – beskyttelse af lufthavnsbrugernes rettigheder – lufthavnsdriftsorganets mulighed for at aftale lavere afgifter end de af den uafhængige tilsynsmyndighed godkendte – lufthavnsbrugers klagemuligheder – anfægtelse af lovligheden for en civil retsinstans, der træffer afgørelser efter billighed«

I sag C-379/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) ved afgørelse af 12. april 2018, indgået til Domstolen den 8. juni 2018, i sagen

**Deutsche Lufthansa AG**

mod

**Land Berlin,**

procesdeltagere:

**Berliner Flughafen GmbH,**

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, og dommerne S. Rodin, D. Šváby (refererende dommer), K. Jürimäe og N. Piçarra,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. april 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Deutsche Lufthansa AG ved Rechtsanwälte H. Neumann, M. Wortmann og B. Tavakoli,

\* Processprog: tysk.

- Land Berlin ved Rechtsanwalt R. Klinger,
- Berliner Flughafen GmbH ved Rechtsanwalt R. Körner,
- Den tyske regering først ved T. Henze og S. Eisenberg, derefter ved S. Eisenberg, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved W. Mölls og B. Sasinowska, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. juni 2019, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, artikel 6, stk. 3-5, og artikel 11, stk. 1 og 7, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter (EUT 2009, L 70, s. 11).
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Deutsche Lufthansa AG og Land Berlin (delstaten Berlin, Tyskland) vedrørende sidstnævntes godkendelse af det nye lufthavnsafgiftssystem, som Berliner Flughafen GmbH (herefter »BFG«) havde fastsat for lufthavnen Berlin-Tegel (Tyskland) i sin egenskab af lufthavnsdriftsorgan.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 1., 2., 7., 9., 11.-13. og 15. betragtning til direktiv 2009/12 har følgende ordlyd:
    - »(1) Lufthavnenes hovedopgave og forretningsvirksomhed består i at betjene fly fra ankomst til afgang samt passagerer og fragt, så luftfartsselskaberne kan levere lufttransporttjenester. Til dette formål stiller lufthavnene en række faciliteter og tjenesteydelser til rådighed i forbindelse med flydriften samt passager- og fragtekspedition, og omkostningerne herved får de generelt dækket gennem lufthavnsafgifter. Lufthavnsdriftsorganer, der leverer faciliteter og tjenesteydelser, for hvilke der opkræves lufthavnsafgifter, bør bestræbe sig på at operere på et omkostningseffektivt grundlag.
    - (2) Det er nødvendigt at fastlægge en fælles ramme for regulering af de centrale aspekter af lufthavnsafgifter og den måde, hvorpå afgifterne fastsættes, da der i mangel af en sådan ramme er risiko for, at grundlæggende krav i forholdet mellem lufthavnsdriftsorganerne og lufthavnsbrugerne ikke opfyldes. En sådan ramme bør ikke berøre en medlemsstats mulighed for at fastlægge, hvorvidt og i hvilket omfang der kan tages hensyn til indtægter fra en lufthavns kommercielle aktiviteter ved fastlæggelsen af lufthavnsafgifterne.
- [...]
- (7) Incitamenter til oprettelse af nye ruter for bl.a. at fremme udviklingen af ugunstigt stillede områder og fjernområder bør kun indrømmes i overensstemmelse med [EU-]retten.

[...]

- (9) Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO-Rådet) vedtog i 2004 nogle principper for lufthavnsafgifter, der bl.a. omfatter principperne om, at afgifterne bør være omkostningsrelaterede og ikke-diskriminerende, og at der bør være en uafhængig mekanisme til den økonomiske regulering af lufthavne.

[...]

- (11) Lufthavnsafgifter bør ikke medføre forskelsbehandling. Der bør iværksættes en obligatorisk procedure for regelmæssigt samråd mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne, og begge parter bør have mulighed for at klage til en uafhængig tilsynsmyndighed, hvis en afgørelse om lufthavnsafgifter eller ændring af afgiftssystemet anfægtes af lufthavnsbrugerne.
- (12) For at sikre upartiske afgørelser og en korrekt og effektiv anvendelse af dette direktiv bør der oprettes en uafhængig tilsynsmyndighed i hver medlemsstat. Den uafhængige tilsynsmyndighed bør råde over de nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre sine opgaver.
- (13) Det er af afgørende betydning for lufthavnsbrugerne, at de jævnligt modtager oplysninger fra lufthavnsdriftsorganet om, hvordan og på hvilket grundlag lufthavnsafgifterne beregnes. En sådan åbenhed vil give luftfartsselskaberne indsigt i, hvilke omkostninger lufthavnen har, og hvor produktive lufthavnens investeringer er. For at gøre det muligt for lufthavnsdriftsorganet at vurdere behovet for fremtidige investeringer korrekt bør der stilles krav om, at lufthavnsbrugerne i god tid underretter lufthavnsdriftsorganet om alle deres driftsprognoser, udviklingsplaner samt særlige behov og forslag.

[...]

- (15) Lufthavnsdriftsorganer bør have mulighed for at anvende lufthavnsafgifter, der svarer til den infrastruktur og/eller det serviceniveau, der tilbydes, eftersom de pågældende luftfartsselskaber har en legitim interesse i at kræve ydelser fra lufthavnsdriftsorganet, der svarer til pris/kvalitetsforholdet. Imidlertid bør alle luftfartsselskaber, der ønsker det, have adgang til infrastruktur og ydelser på ikke-diskriminerende vilkår og i differentieret udstrækning. Hvis efterspørgslen er større end udbuddet, bør der gives adgang på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende kriterier, der opstilles af lufthavnsdriftsorganet. Enhver differentiering i lufthavnsafgifterne bør være gennemskuelig, objektiv og baseret på utvetydige kriterier.«

- 4 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer følgende i stk. 5:

»Dette direktiv berører ikke den enkelte medlemsstats ret til at anvende yderligere reguleringsforanstaltninger, der ikke er uforenelige med dette direktiv, eller andre relevante [EU-]bestemmelser over for lufthavnsdriftsorganer, der er beliggende på medlemsstatens område. Dette kan omfatte økonomiske kontrolforanstaltninger såsom godkendelse af afgiftssystemer og/eller afgiftsniveauet, herunder incitamentbaserede metoder for pålæggelse af afgifter eller bestemmelser om prislofter.«

- 5 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer bl.a.:

»[...]

- 2) »lufthavnsdriftsorgan«: et organ, som eventuelt i tilknytning til andre aktiviteter, i henhold til nationale love, bestemmelser eller kontrakter har fået til opgave at administrere og forvalte lufthavnsinfrastrukturen eller lufthavnsnetinfrastrukturen og at koordinere og kontrollere de aktiviteter, der udføres af de forskellige virksomheder, der opererer i de pågældende lufthavne eller lufthavnsnet

- 3) »lufthavsbruger«: en fysisk eller juridisk person, der er ansvarlig for flybefordring af passagerer, post og/eller fragt til eller fra den pågældende lufthavn
- 4) »lufthavsafgift: en afgift, som lufthavsbrugerne betaler til lufthavnsdriftsorganet for brug af de faciliteter og tjenesteydelser, der udelukkende stilles til rådighed af lufthavnsdriftsorganet, og som er knyttet til landing, start, afmærkning af flyvepladsen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition

[...]«

- 6 Artikel 3 i direktiv 2009/12 med overskriften »Ikke-diskrimination« er affattet således:

»Medlemsstaterne sikrer, at lufthavsafgifterne ikke medfører forskelsbehandling af lufthavsbrugere, i overensstemmelse med [EU-]retten. Dette udgør ikke nogen hindring for, at lufthavsafgifterne kan gradueres i almenhedens og samfundets interesse, herunder af miljøhensyn. Kriterierne for en sådan graduering skal være relevante, objektive og gennemskuelige.«

- 7 Dette direktivs artikel 6 med overskriften »Samråd og klageadgang« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der indføres en obligatorisk procedure for regelmæssigt samråd mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavsbrugerne eller disses repræsentanter eller sammenslutninger om, hvordan lufthavsafgiftssystemet skal fungere, om lufthavsafgifternes størrelse og eventuelt om kvaliteten af de tjenesteydelser, der stilles til rådighed. Et sådant samråd skal finde sted mindst én gang om året, medmindre andet er aftalt under det seneste samråd. Når der er indgået en flerårig aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavsbrugerne, skal samråd finde sted i henhold til denne aftale. Medlemsstaterne bevarer retten til at anmode om hyppigere samråd.

2. Medlemsstaterne sikrer, at ændringer i en lufthavns afgiftssystem eller i afgiftsniveauet så vidt muligt sker efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavsbrugerne. Til dette formål forelægger lufthavnsdriftsorganet, senest fire måneder før ændringen skal træde i kraft, ethvert forslag om ændring af lufthavnens afgiftssystem eller afgiftsniveauet for lufthavsbrugerne sammen med en begrundelse for de påtænkte ændringer, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, der skal begrundes over for lufthavsbrugerne. Lufthavnsdriftsorganet holder samråd om de påtænkte ændringer med lufthavsbrugerne og tager hensyn til disses synspunkter, før der træffes afgørelse om ændringerne. Lufthavnsdriftsorganet skal normalt offentliggøre sin afgørelse eller anbefaling senest to måneder før, den træder i kraft. Lufthavnsdriftsorganet skal begrunde sin afgørelse, set i forhold til lufthavsbrugernes synspunkter, hvis lufthavnsdriftsorganet og lufthavsbrugerne ikke er nået til enighed om de foreslåede ændringer.

3. Medlemsstaterne sikrer, at begge parter i tilfælde af uenighed om en afgørelse om lufthavsafgifter, der er truffet af lufthavnsdriftsorganet, kan klage til den uafhængige tilsynsmyndighed, jf. artikel 11, som derpå undersøger begrundelsen for ændringen af lufthavsafgiftssystemet eller afgiftsniveauet.

4. Beslutter lufthavnsdriftsorganet at ændre lufthavsafgiftssystemet eller -niveauet, og indbringes denne afgørelse for den uafhængige tilsynsmyndighed, træder ændringen ikke i kraft, før denne myndighed har undersøgt sagen. Den uafhængige tilsynsmyndighed træffer senest fire uger efter, at en sag er indbragt for den, en foreløbig afgørelse om ikrafttrædelsen af lufthavsafgiftsændringen, medmindre den endelige afgørelse kan træffes inden for samme frist.

5. En medlemsstat kan beslutte ikke at anvende stk. 3 og 4 i forbindelse med ændringer af lufthavnsafgifternes niveau eller struktur i de lufthavne, for hvilke:

- a) national lovgivning foreskriver en obligatorisk procedure, ifølge hvilken lufthavnsafgifter eller det maksimale niveau for lufthavnsafgifter fastsættes eller godkendes af den uafhængige tilsynsmyndighed, eller
- b) national lovgivning foreskriver en obligatorisk procedure, ifølge hvilken den uafhængige tilsynsmyndighed regelmæssigt eller efter anmodning fra interesserede parter undersøger spørgsmålet om effektiv konkurrence i de berørte lufthavne. Hvis en sådan undersøgelse giver grundlag herfor, bestemmer medlemsstaten, at lufthavnsafgifterne eller det maksimale niveau for lufthavnsafgifter fastlægges eller godkendes af den uafhængige tilsynsmyndighed. En sådan bestemmelse gælder på grundlag af den uafhængige tilsynsmyndigheds undersøgelse, så længe det er nødvendigt.

De procedurer, betingelser og kriterier, som medlemsstaten indfører med henblik på at gennemføre dette stykke, skal være relevante, objektive, ikke-diskriminerende og gennemskuelige.«

8. Direktivets artikel 7 med overskriften »Åbenhed« fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at lufthavnsdriftsorganet forelægger hver enkelt lufthavnsbruger eller lufthavnsbrugernes repræsentanter eller sammenslutninger oplysninger om, hvilke elementer der tjener som grundlag for fastsættelsen af systemet eller niveauet for samtlige lufthavnsafgifter, der opkræves i hver lufthavn af lufthavnsdriftsorganet, hver gang de i artikel 6, stk. 1, nævnte samråd skal holdes. Disse oplysninger skal som minimum omfatte følgende:

- a) en opgørelse over de forskellige tjenesteydelser og infrastrukturanlæg, som stilles til rådighed til gengæld for den lufthavnsafgift, der opkræves
- b) den metode, der anvendes til at fastsætte lufthavnsafgifterne
- c) lufthavnens overordnede omkostningsstruktur med hensyn til de faciliteter og ydelser, som lufthavnsafgifterne vedrører
- d) indtægterne fra de forskellige lufthavnsafgifter og den samlede udgift til de tjenesteydelser, der dækkes af disse
- e) enhver finansiering fra offentlige myndigheder af faciliteter og tjenesteydelser, som lufthavnsafgifterne vedrører
- f) prognoser vedrørende lufthavnens situation, for så vidt angår afgifter, trafikudvikling og planlagte investeringer
- g) den faktiske udnyttelse af lufthavnens infrastruktur og udstyr over en given periode, og
- h) alle foreslåede større investeringers forventede resultat i form af deres indvirkning på lufthavnens kapacitet.

2. Medlemsstaterne sikrer, at lufthavnsbrugerne forud for hvert samråd, jf. artikel 6, stk. 1, forelægger oplysninger til lufthavnsdriftsorganet om navnlig følgende aspekter:

- a) trafikprognoser
- b) prognoser over sammensætningen og den forventede udnyttelse af deres luftfartøjsflåde

- c) deres udviklingsplaner for den pågældende lufthavn, og
- d) deres behov i den pågældende lufthavn.

3. Med forbehold af national lovgivning anses de oplysninger, der forelægges i medfør af denne artikel, som fortrolige eller økonomisk følsomme og behandles i overensstemmelse hermed. I forbindelse med børsnoterede lufthavnsdriftsorganer overholdes navnlig de børsretlige bestemmelser.«

- 9 Nævnte direktivs artikel 11 om en »Uafhængig tilsynsmyndighed« bestemmer følgende i stk. 1 og 7:

»1. Medlemsstaterne udpeger eller opretter en uafhængig myndighed som national uafhængig tilsynsmyndighed, der skal sikre, at de foranstaltninger, der træffes for at efterkomme dette direktiv, anvendes korrekt, samt mindst varetage de opgaver, det pålægges i henhold til artikel 6. Denne myndighed kan være den samme som den, medlemsstaten pålægger at varetage gennemførelsen af de yderligere reguleringsforanstaltninger, der henvises til i artikel 1, stk. 5, herunder godkendelse af afgiftssystemet og/eller lufthavnsafgiftsniveauet, forudsat at myndigheden opfylder kravene i nærværende artikels stk. 3.

[...]

7. Når den uafhængige tilsynsmyndighed undersøger begrundelsen for ændringen af lufthavnsafgiftssystemet eller afgiftsniveauet, jf. artikel 6, skal denne have adgang til de oplysninger fra de berørte parter, den har brug for, og den skal høre de berørte parter for at kunne træffe afgørelse i sagen. Med forbehold af artikel 6, stk. 4, træffer den en endelig afgørelse snarest muligt og under alle omstændigheder inden fire måneder fra forelæggelsen af sagen. Denne frist kan forlænges med to måneder i velbegrundede undtagelsestilfælde. Den uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelser er bindende, uden at det berører en eventuel parlamentarisk eller judiciel kontrol i medlemsstaterne.«

### *Tysk ret*

- 10 § 19b i Luftverkehrsgesetz (lov om luftfart) (herefter »LuftVG«) bestemte under overskriften »Afgiftssystem« følgende i den udgave, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen:

»(1) Driftsorganet for en civil lufthavn eller en civil flyveplads opretter et system for afgifter, som betales som modydelse for brug af de faciliteter og tjenesteydelser, der er knyttet til afmærkning af flyvepladsen, start, landing og parkering af fly samt passager- og fragtekspedition (afgiftssystemet). Afgiftssystemet skal godkendes af den myndighed, som er kompetent til at udstede tilladelser. Godkendelsen indrømmes, når de satser, der fremgår af systemet, opfylder egnede, objektive, gennemskuelige og ikke-diskriminerende kriterier. Det sikres navnlig, at

1. de afgiftspligtige tjenesteydelser og infrastrukturanlæg skal være tydeligt definerede
2. afgifterne beregnes på grundlag af omkostningerne og fastsættes på forhånd
3. samtlige brugere af den civile lufthavn eller flyvepladsen skal have samme adgangsmuligheder til tjenesteydelserne og infrastrukturanlæggene
4. brugerne kan ikke pålægges differentierede afgifter, medmindre der foreligger objektive grunde herfor.

Afgifterne for de civile lufthavne og flyvepladserne kan gradueres i almenhedens og samfundets interesse, idet de i denne henseende anvendte kriterier skal være egnede, objektive og gennemskuelige. I afgiftssystemet for de civile lufthavne sondres mellem afgifter på grundlag af beskyttelse mod støjemission på den ene side og forurening på den anden side.

[...]

(3) Med forbehold for stk. 1 gælder følgende regler for godkendelsen af afgiftssystemet for civile lufthavne med mere end fem millioner passagerer årligt:

1. Mindst seks måneder før dets ikrafttrædelse skal driftsorganet for den civile lufthavn præsentere lufthavnsbrugerne for det planlagte afgiftssystem sammen med en begrundelse herfor. Dette gælder ligeledes for ændringer af afgiftssystemet. Den i dette stykkes første punktum fastsatte frist finder ikke anvendelse, når der foreligger ekstraordinære omstændigheder, som godtgøres over for lufthavnsbrugerne.
2. Mindst fem måneder før afgiftssystemets ikrafttrædelse skal anmodningen om godkendelse heraf indgives til den kompetente myndighed for udstedelse af tilladelser. Den skal være begrundet. Der skal tages hensyn til lufthavnsbrugernes indsigelser [...]
3. Godkendelsen skal indrømmes, såfremt afgiftsniveauet er rimeligt i forhold til de forventede driftsomkostninger, og såfremt afgifterne har til formål at sikre en effektiv levering af ydelserne. Myndigheden for udstedelse af godkendelser kan undlade at foretage den i det foregående punktum omhandlede undersøgelse, såfremt driftsorganet for den civile lufthavn fremlægger en skriftlig aftale med lufthavnsbrugerne vedrørende afgiftssystemet, og såfremt reglerne om statsstøtte ikke tilsidesættes.

[...]

5. Driftsorganet for den civile lufthavn hører mindst én gang årligt lufthavnsbrugerne om afgiftssystemet [...]

- 11 § 42, stk. 2, i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje), som vedrører søgsmål om annullation eller om påbud, bestemmer i den på tidspunktet for tvisten i hovedsagen gældende udgave bl.a., at medmindre andet bestemmes i loven, antages søgsmål med påstand om annullation af en forvaltningsakt alene til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har gjort gældende, at dennes rettigheder er blevet krænket som følge af denne akt.
- 12 Det kriterium, hvorefter de civile tyske retter udøver deres kontrol med de afgifter, som fastsættes af lufthavnsdriftsorganet, følger af § 315 i Bürgerliches Gesetzbuch (den civile lovbog) i den på tidspunktet for tvisten i hovedsagen gældende udgave (herefter »BGB«). Denne bestemmelse med overskriften »En parts fastsættelse af ydelsen« er affattet således:

»(1) Såfremt ydelsen skal fastsættes af en af de kontraherende parter, skal fastsættelsen i tvivlstilfælde ske ud fra en rimelighedsvurdering.

(2) Fastsættelsen gennemføres ved fremsendelse af en erklæring til den anden kontraherende part.

(3) Hvis fastsættelsen skal ske ud fra et rimeligt skøn, er fastsættelsen kun bindende for den anden part, hvis den opfylder kravet om rimelighed. Hvis den ikke opfylder kravet om rimelighed, sker fastsættelsen ved dom; det samme gælder, når fastsættelsen sker for sent.«

## Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Deutsche Lufthansa, der er et luftfartsselskab, har i sin egenskab af lufthavnsbruger anfægtet godkendelsen af et nyt afgiftssystem for lufthavnen Berlin-Tegel, som drives af delstaten Berlin.
- 14 Ved afgørelse af 13. oktober 2014 godkendte delstaten Berlin som ansvarlig enhed for den uafhængige tilsynsmyndighed med virkning fra den 1. januar 2015 det nye lufthavnsafgiftssystem, som BFG havde udarbejdet (herefter »den omtvistede godkendelse«).
- 15 Deutsche Lufthansa anlagde sag med påstand om annullation af denne godkendelse. Ved dom afsagt den 22. juni 2016 afviste Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (appeldomstol i forvaltningsretlige sager for Berlin-Brandenburg, Tyskland) sagen, idet Deutsche Lufthansa savnede søgsmålsinteresse, jf. § 42, stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje.
- 16 Denne ret bemærkede for det første, at det følger af en dom afsagt den 8. juli 1977 af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) vedrørende den bestemmelse, der var gik forud for LuftVG's § 19b, og som var indeholdt i Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (bekendtgørelse om luftfartstilladelser) af 19. juni 1964 (BGBl. 1964 I, s. 370), at det retlige grundlag for lufthavnsafgifterne ikke udgøres af den omtvistede godkendelse, men af anvendelsen af lufthavnen, hvorfor denne godkendelse ikke havde anden selvstændig retsvirkning end at give lufthavnsdriftsorganet mulighed for at gøre nye satsregler gældende i forhold til lufthavnsbrugerne. LuftVG's § 19b bekræfter, at godkendelsens offentligretlige virkning er begrænset til forholdet mellem den uafhængige tilsynsmyndighed og lufthavnsdriftsorganet, som er modtager for denne. Selv om denne fortolkning vedrører en tidligere lovgivning end den, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen, er den stadig gyldig.
- 17 For det andet har LuftVG's § 19b ikke en beskyttende virkning i forhold til tredjemand, som Deutsche Lufthansa kan påberåbe sig som lufthavnsbruger. Kravene om forbud mod forskelsbehandling og gennemskuelighehed kan nemlig ikke give lufthavnsbrugerne en ret til at anlægge et søgsmål til prøvelse af en godkendelse af et lufthavnsafgiftssystem.
- 18 For det tredje var lufthavnsafgifterne indtil ophævelsen af den bestemmelse, der gik forud for LuftVG's § 19b, underlagt de civile retters efterprøvelse af rimeligheden i medfør af BGB's § 315, idet en sådan efterprøvelse anses for at opfylde de forfatningsmæssige krav. LuftVZO's § 19b havde ingen betydning i denne henseende.
- 19 For det fjerde og sidste er denne vurdering ligeledes forenelig med direktiv 2009/12, navnlig dets artikel 6 og 11.
- 20 Deutsche Lufthansa har iværksat en *revisionsappel* til prøvelse af dommen afsagt af Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (appeldomstol i forvaltningsretlige sager for Berlin-Brandenburg) for den forelæggende ret. Deutsche Lufthansa har anført, at § 42, stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje bør medføre, at et annullationssøgsmål, som anlægges af en person, antages til realitetsbehandling, når denne på rimelig vis gør gældende, at vedkommendes rettigheder er blevet krænket ved den omtvistede forvaltningsakt.
- 21 Ifølge den forelæggende ret ville Deutsche Lufthansa have søgsmålsinteresse i en annullation i medfør af tysk ret, hvis godkendelsen fastlagde rammer for de privatretlige forhold, dvs. hvis den afgift, som en af de kontraherende parter havde fastsat, og som den uafhængige tilsynsmyndighed havde godkendt, inden for et lufthavnsafgiftssystem obligatorisk pålagdes de kontraherende parter, som ikke kunne afvige herfra som led i kontrakter om brug.



- 22 Når en godkendelse af et lufthavnsafgiftssystem fastlægger rammer for privatretlige forhold, kan de pågældende kontraherende parter således gøre gældende, at deres handlefrihed, der følger af § 2, stk. 1, i Grundgesetz (den tyske forfatning), er blevet krænkede. For så vidt som denne handlefrihed omfatter kontraktfrihed og således retten til at forhandle indholdet af kontrakten med den anden part uden statslige begrænsninger, kan denne part således underbygge disse parter søgsmålsinteresse som omhandlet i § 42, stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje.
- 23 Den forelæggende ret har i denne henseende for det første bemærket, at den tyske lovgiver på området for post og telekommunikation udtrykkeligt har foreskrevet en sådan virkning med fastlæggelse af rammer for private forhold.
- 24 Omvendt er der ingen indicier for, at den tyske lovgiver har tilsigtet at tillægge det krav om godkendelse, der er fastsat i LuftVG's § 19b, stk. 1, andet punktum, en sådan virkning med fastlæggelse af rammer for privatretlige forhold. Det er den forelæggende rets opfattelse, at den tyske lovgivers tavshed desangående ikke er tilfældig, dels idet de tidligere love fastsatte bestemmelser om fastlæggelse af rammer for privatretlige forhold, dels fordi der ikke kunne ses bort fra den ovenfor i nærværende doms præmis 16 nævnte dom afsagt af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) den 8. juli 1977. Det skal således heraf udledes, at lufthavnsbrugerne og lufthavnsdriftsorganet selv under det ved LuftVG's § 19b fastsatte system kunne fastsætte afgifter, der var anderledes end de godkendte satser.
- 25 Hvis godkendelsen af et lufthavnsafgiftssystem indrømmes en virkning med fastlæggelse af rammer for privatretlige forhold, og lufthavnsbrugerne tilsvarende tillægges søgsmålsinteresse, sker der endvidere en grundlæggende ændring af det traditionelle retsmiddelsystem, da det civile spor ville vige for det administrative spor, hvilken situation den tyske lovgiver ikke har tilsigtet.
- 26 Disse betragtninger, der er støttet på national ret, er muligvis ikke relevante, såfremt direktiv 2009/12 principielt pålægger, at lufthavnsdriftsorganerne ikke gav lufthavnsbrugerne myndighed for at aftale andre lufthavnsafgifter end de afgifter, som den uafhængige tilsynsmyndighed havde godkendt i medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 5, første afsnit, litra a).
- 27 For det andet har en lufthavnsbruger søgsmålsinteresse i forhold til en godkendelse som den omtvistede godkendelse i medfør af § 42, stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje, såfremt LuftVG's § 19b beskyttede lufthavnsbrugerne som led i beskyttelsen af tredjemand. Den pågældende bestemmelse skal i denne forbindelse imidlertid fastsætte faktuelle elementer til identificering, som gør det muligt at udskille en personkreds, der er tilstrækkeligt adskilt fra den brede offentlighed.
- 28 For det tredje kan direktiv 2009/12, navnlig dets artikel 3, som forbyder enhver forskelsbehandling, pålægge, at Deutsche Lufthansa indrømmes søgsmålsinteresse som omhandlet i § 42, stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje som led i et søgsmål anlagt til prøvelse af den omtvistede godkendelse. Dette ville gælde, såfremt de civile retters prøvelse af afgiftssystemets rimelighed i henhold til BGB's § 315 ikke opfyldte kravene i dette direktiv. Det ville nemlig være i strid med de forfatningsretlige regler, hvis personer, som i princippet er afgiftspligtige, når der foreligger statslige rammer, nægtes en prøvelse af disse afgifter for såvel forvaltningsdomstolene som for de civile retter.
- 29 For det fjerde har den forelæggende ret fremhævet, at den i medfør af fast retspraksis er af den opfattelse, at det kriterium om rimelighed, der er fastsat i BGB's § 315, pålægger en afvejning af de pågældende kontrahenters objektive, økonomiske interesser samt en udtømmende vurdering af kontraktens genstand og af betydningen af den ydelse, for hvilken den opkrævede pris skal anses for at udgøre en rimelig modydelse. Selv om denne bestemmelse ikke foreskriver det, kan der som led i denne afvejning ligeledes tages hensyn til andre forhold som f.eks. særlovsbestemmelser og de EU-retlige principper om afgifter.

- 30 Såfremt afgifterne er for høje, fastsætter den civile ret desuden et rimeligt afgiftsbeløb, som i henhold til direktiv 2009/12 tillægges virkning *ex tunc*. Selv om rettens nye fastsættelse af afgifterne ganske vist umiddelbart kun har virkning mellem parterne, kan de andre brugere støtte ret herpå ved selv at anlægge lignende sager, hvorved disse søgsmål samlet vil føre til en ligestilling af afgifterne.
- 31 Den forelæggende ret er i denne henseende af den opfattelse, at dommen af 9. november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), hverken gør det muligt at afgøre, om den fortolkning, som Domstolen anvendte i denne dom, kan overføres på de lufthavnsafgifter, som reguleres ved direktiv 2009/12, eller om de civile retters prøvelse af rimeligheden af afgiftssystemerne i henhold til BGB's § 315 er i overensstemmelse med direktiv 2009/12.
- 32 Deutsche Lufthansas søgsmålsinteresse som lufthavnsbruger som led i et søgsmål anlagt til prøvelse af den omtvistede godkendelse kan ligeledes tænkes at foreligge, eftersom direktiv 2009/12 i sin artikel 11, stk. 7, første punktum, indrømmer lufthavnsbrugerne status af »berørte parter«. Dette direktiv kan således forstås således, at det tjener lufthavnsbrugernes interesser ved at indrømme dem ret til information og samråd.
- 33 Henset til, at spørgsmålet om, hvorvidt Deutsche Lufthansa som lufthavnsbruger har søgsmålsinteresse i overensstemmelse med § 42, stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje som led i et spørgsmål anlagt med påstand om annullation af den omtvistede godkendelse, afhænger af fortolkningen af direktiv 2009/12, har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er en national forskrift, der bestemmer, at det af lufthavnsdriftsorganet indførte lufthavnsafgiftssystem skal forelægges den uafhængige tilsynsmyndighed til godkendelse, uden at forbyde lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugeren at fastsætte andre afgifter end de af tilsynsmyndigheden godkendte, forenelig med [direktiv 2009/12], særligt artikel 3, artikel 6, stk. 3-5, samt artikel 11, stk. 1 og 7?
- 2) Er det foreneligt med det nævnte direktiv at fortolke national ret således, at en lufthavnsbruger er afskåret fra at anfægte tilsynsmyndighedens godkendelse af afgiftssystemet, men at lufthavnsbrugeren kan anlægge sag mod lufthavnsdriftsorganet og herunder gøre gældende, at den i afgiftssystemet fastsatte afgift ikke er rimelig?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### Om det første spørgsmål

- 34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2009/12, særligt dets artikel 3, artikel 6, stk. 5, litra a), og artikel 11, stk. 1 og 7, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse, som tillader lufthavnsdriftsorganet med lufthavnsbrugeren at fastsætte lufthavnsafgifter, der er forskellige fra de afgifter, som dette organ har fastlagt, og som er godkendt af den uafhængige tilsynsmyndighed som omhandlet i dette direktiv.
- 35 Som det fremgår af såvel forelæggelsesafgørelsen som af den tyske regerings svar på Domstolens spørgsmål i retsmødet, tilsigtede Forbundsrepublikken Tyskland med vedtagelsen af LuftVG's § 19b, stk. 1 og 3, at gennemføre artikel 6, stk. 5, litra a), i direktiv 2009/12.
- 36 I medfør af denne bestemmelse kan en medlemsstat beslutte ikke at anvende dette direktivs artikel 6, stk. 3 og 4, i forbindelse med ændringer af lufthavnsafgifternes niveau eller struktur i de lufthavne, for hvilke national lovgivning foreskriver en obligatorisk procedure, ifølge hvilken det maksimale niveau for lufthavnsafgifter fastsættes eller godkendes af den uafhængige tilsynsmyndighed,

- 37 I det foreliggende tilfælde ses det, at lufthavnsdriftsorganet efter samråd med lufthavnsbrugerne fastsatte det nye lufthavnsafgiftssystem og herefter forelagde det den uafhængige tilsynsmyndighed til godkendelse. Denne myndighed godkendte herefter et udtømmende lufthavnsafgiftssystem. Som generaladvokaten har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, er den uafhængige tilsynsmyndigheds intervention ikke begrænset til fastsættelsen eller godkendelsen af disse afgifters maksimale niveau.
- 38 Henset til ordlyden af artikel 6, stk. 5, litra a), i direktiv 2009/12 skal det fastslås, at både den obligatoriske karakter af den procedure, der er fastsat i LuftVG's § 19b, stk. 1 og 3, og den omstændighed, at den uafhængige tilsynsmyndighed godkender det lufthavnsafgiftssystem, som lufthavnsdriftsorganet har fastsat, indebærer, at dette organ ikke på nogen måde kan fravige dette afgiftssystem, idet denne myndigheds godkendelse ellers vil blive frataget sin effektive virkning.
- 39 Det følger heraf, at når en national bestemmelse som LuftVG's § 19b, stk. 1 og 3, foreskriver en obligatorisk procedure, hvorefter lufthavnsafgiftssystemet godkendes af en uafhængig tilsynsmyndighed, skal dette system finde obligatorisk anvendelse på alle brugere, uden at der med en bestemt lufthavnsbruger kan aftales andre afgifter end dem, der tidligere er blevet godkendt.
- 40 Denne ordlydsfortolkning understøttes i øvrigt af fortolkningen af den sammenhæng, hvori direktivet indgår.
- 41 For det første bestemmer artikel 11, stk. 7, i direktiv 2009/12, at den uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelser er bindende, uden at det berører en eventuel parlamentarisk eller juridisk kontrol i medlemsstaterne. Den retskraft, som knytter sig til den uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelser, ville ændres, hvis lufthavnsdriftsorganet kunne afvige herfra ved med lufthavnsbrugeren at indgå en aftale om andre lufthavnsafgifter end dem, der fremgår af det lufthavnsafgiftssystem, der er godkendt af den uafhængige tilsynsmyndighed.
- 42 Som det fremgår af anden betragtning til direktivet, har EU-lovgiver fundet det nødvendigt at fastlægge en fælles ramme for regulering af de centrale aspekter af lufthavnsafgifter og den måde, hvorpå afgifterne fastsættes, da der i mangel af en sådan ramme er risiko for, at grundlæggende krav i forholdet mellem lufthavnsdriftsorganerne og lufthavnsbrugerne ikke opfyldes.
- 43 Oprettelsen af denne fælles ramme giver den uafhængige tilsynsmyndighed en vigtig opgave, som bl.a. er fremhævet i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2009/12. Det fremgår således af denne bestemmelse, at den uafhængige tilsynsmyndighed skal sikre, at de foranstaltninger, der træffes for at efterkomme dette direktiv, anvendes korrekt, ligesom det skal varetage de opgaver, det pålægges i henhold til direktivets artikel 6. I 12. betragtning til direktiv 2009/12 anføres endvidere, at denne myndigheds intervention skal sikre upartiske afgørelser og en korrekt og effektiv anvendelse af dette direktiv. Den uafhængige tilsynsmyndighed sikrer desuden, at princippet om forbud mod forskelsbehandling overholdes, jf. artikel 3, første punktum, i direktiv 2009/12.
- 44 For det andet ville en tilladelse for lufthavnsdriftsorganet til med en lufthavnsbruger at aftale andre afgifter end dem, der var blevet godkendt af den uafhængige tilsynsmyndighed, bringe princippet om samråd, gennemsigtighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling af lufthavnsbrugerne, som de fremgår af artikel 3, artikel 6, stk. 1 og 2, og artikel 7 i direktiv 2009/12, i fare.
- 45 Det skal for det første bemærkes, at artikel 6, stk. 5, litra a), i direktiv 2009/12 alene bemyndiger medlemsstaterne til at beslutte ikke at anvende direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, hvorfor medlemsstaterne fortsat er forpligtede til at anvende denne artikels stk. 1 og 2. For at sikre, at princippet om forbud mod forskelsbehandling overholdes, forpligter artikel 6, stk. 1, i direktiv 2009/12 medlemsstaterne til at indføre en procedure for samråd mellem lufthavnsdriftsorganet og

lufthavsbrugerne eller disses repræsentanter eller sammenslutninger. Disse samråd, som i princippet finder sted mindst en gang om året, vedrører anvendelsen af lufthavnsafgiftssystemet, lufthavnsafgifternes størrelse og eventuelt kvaliteten af de leverede tjenesteydelser.

- 46 Direktivets artikel 6, stk. 2, tilskynder for sit vedkommende medlemsstaterne til at prioritere en samtykkes tilgang ved ændringer i lufthavnsafgiftssystemet eller -niveauet. De skal således sikre, at disse ændringer så vidt muligt sker efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavsbrugerne. Det tilkommer navnlig lufthavnsdriftsorganet, senest fire måneder før ændringen skal træde i kraft, at forelægge ethvert forslag om ændring af lufthavnens afgiftssystem eller afgiftsniveauet for lufthavsbrugerne sammen med en begrundelse for de påtænkte ændringer, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, der skal begrundes over for lufthavsbrugerne. Lufthavnsdriftsorganet holder samråd om de påtænkte ændringer med lufthavsbrugerne og tager hensyn til disses synspunkter, før der træffes afgørelse om ændringerne. Lufthavnsdriftsorganet skal normalt offentliggøre sin afgørelse eller anbefaling senest to måneder, før den træder i kraft. Lufthavnsdriftsorganet skal begrunde sin afgørelse, set i forhold til lufthavsbrugernes synspunkter, hvis lufthavnsdriftsorganet og lufthavsbrugerne ikke er nået til enighed om de foreslåede ændringer.
- 47 Det ses således, at det samråd med lufthavsbrugerne ved ændringer i lufthavnsafgiftssystemet eller -niveauet, som foreskrives i artikel 6, stk. 2, i direktiv 2009/12, ville være materielt indholdsløst, hvis lufthavnsdriftsorganet efter samråd med brugerne og den uafhængige tilsynsmyndigheds godkendelse kunne fravige det således forhandlede og efterfølgende godkendte lufthavnsafgiftssystem til fordel for en bestemt lufthavsbruger.
- 48 For det andet begunstigede lufthavnsdriftsorganet, idet det fraveg det lufthavnsafgiftssystem, som den uafhængige tilsynsmyndighed havde godkendt, til fordel for en lufthavsbruger, særligt denne bruger og tilsidesatte herved ikke alene princippet om forbud mod forskelsbehandling, men ligeledes gennemsigtighedsprincippet, som er sikret i henhold til henholdsvis artikel 3 og 7 i direktiv 2009/12. I 13. betragtning til direktivet anføres, at det er af afgørende betydning for lufthavsbrugerne, at de jævnlige modtager oplysninger fra lufthavnsdriftsorganet om, hvordan og på hvilket grundlag lufthavnsafgifterne beregnes. En sådan åbenhed vil give luftfartsselskaberne indsigt i, hvilke omkostninger lufthavnen har, og hvor produktive lufthavnens investeringer er.
- 49 Gennemsigtighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling er snævert forbundet, idet overholdelsen af det førstnævnte gør det muligt for brugerne at afsløre tilsidesættelser af det sidstnævnte. For at sikre, at lufthavnsafgifterne ikke medfører forskelsbehandling af lufthavsbrugerne, således som pålagt ved artikel 3, første punktum, i direktiv 2009/12, sammenholdt med 11. betragtning til dette direktiv, iværksætter lufthavnsdriftsorganet en obligatorisk procedure for regelmæssigt samråd med lufthavsbrugerne, idet begge parter får mulighed for at klage til en uafhængig tilsynsmyndighed, hvis en afgørelse om lufthavnsafgifter eller ændring af afgiftssystemet anfægtes af lufthavsbrugerne.
- 50 For det tredje kan den omstændighed, at artikel 3, andet punktum, i direktiv 2009/12 tillader, at lufthavnsafgifterne kan gradueres i almenhedens og samfundets interesse, herunder af miljøhensyn, ikke rejse tvivl om ovenstående betragtninger. Som det præciseres i denne bestemmelses tredje punktum, sammenholdt med 15. betragtning til dette direktiv, skal kriterierne for en sådan graduering nemlig være relevante, objektive, gennemskuelige og således klart definerede.
- 51 Det følger heraf, at lufthavnsafgifterne ikke kan gradueres inden for de fortrolige rammer for en kontraktforhandling mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavsbrugerne isoleret set. En sådan graduering kan tværtimod kun tillades, hvis den begrænser sig til at gennemføre kriterier, som alle lufthavsbrugerne har kendskab til, for så vidt som de fremgår af det lufthavnsafgiftssystem, som den uafhængige tilsynsmyndighed har godkendt.

- 52 De kriterier, der giver mulighed for at graduere lufthavnsafgifterne, skal således fremgå af det lufthavnsafgiftssystem, der er forelagt den uafhængige tilsynsmyndighed til godkendelse, hvilket forudsætter, at lufthavnsbrugerne ligeledes er blevet hørt om disse kriterier.
- 53 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at direktiv 2009/12, og særligt dets artikel 3, artikel 6, stk. 5, litra a), samt artikel 11, stk. 1 og 7, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse, som tillader lufthavnsdriftsorganet med lufthavnsbrugeren at fastsætte lufthavnsafgifter, der er forskellige fra de afgifter, som dette organ har fastlagt, og som er godkendt af den uafhængige tilsynsmyndighed som omhandlet i dette direktiv.

### *Det andet spørgsmål*

- 54 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2009/12 skal fortolkes således, at det er til hinder for en fortolkning af national ret, hvorefter en lufthavnsbruger er afskåret fra direkte at anfægte den uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelse om godkendelse af lufthavnsafgiftssystemet, men lufthavnsbrugeren kan anlægge sag mod lufthavnsdriftsorganet for en civil retsinstans og først som led heri kan gøre gældende, at den i lufthavnsafgiftssystemet fastsatte afgift, som denne bruger skal betale, ikke er rimelig.
- 55 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 11, stk. 7, sidste punktum, i direktiv 2009/12 ved at foreskrive, at den uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelser er bindende, uden at det berører en eventuel parlamentarisk eller judiciel kontrol i medlemsstaterne, kan fortolkes således, at den giver medlemsstaterne mulighed for at vælge mellem parlamentarisk og judiciel kontrol.
- 56 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at princippet om effektiv retsbeskyttelse er et almindeligt EU-retligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, som nu er fastslået i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 37). Endvidere pålægger artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.
- 57 Det følger heraf, at en manglende judiciel kontrol ikke kan kompenseres af en parlamentarisk kontrol.
- 58 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 32-40 i forslaget til afgørelse, skal de principper, der ligger til grund for direktiv 2009/12, nemlig forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighed og samråd med de berørte parter ved ændring af lufthavnsafgiftssystemet eller afgiftsniveauet, som sikres i henholdsvis dette direktivs artikel 3, 7 og 6, sammenholdt med 9. og 11.-13. betragtning til dette direktiv, analyseres både som forpligtelser, der påhviler lufthavnsdriftsorganet, og som rettigheder, som lufthavnsbrugerne som »berørte parter« som omhandlet i artikel 11, stk. 7, i direktiv 2009/12 kan påberåbe sig for domstolene.
- 59 På denne baggrund tilkommer det medlemsstaternes retsinstanser at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til direktiv 2009/12 (jf. i denne retning bl.a. dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 38).
- 60 Skønt det i princippet i denne forbindelse skal bestemmes efter national ret, hvilke borgere der har søgsmålskompetence og retlig interesse, kræver EU-retten ikke desto mindre, at den nationale lovgivning ikke gør indgreb i retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 42), jf. artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.
- 61 Når dette er slået fast, medfører princippet om effektiv retsbeskyttelse ikke som sådan krav om, at der skal være mulighed for at anlægge et selvstændigt søgsmål med det formål principalt at anfægte foreneligheden mellem nationale bestemmelser og EU-regler, når der findes et eller flere retsmidler,

der giver mulighed for under en verserende sag at sikre, at borgernes rettigheder i henhold til EU-retten overholdes (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 47 og 53).

- 62 Selv om det i denne forbindelse i princippet tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, må disse regler navnlig ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU's retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 39 og 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Endvidere tilkommer det de nationale retsinstanter at fortolke de processuelle regler, der finder anvendelse på de søgsmål, som er forelagt dem, således at de i videst muligt omfang anvendes på en måde, der bidrager til opfyldelsen af formålet om at sikre en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 44). En national retsinstans kan desuden ikke med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at den stedse har fortolket denne bestemmelse i en retning, som ikke er forenelig med denne ret (dom af 11.9.2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, præmis 65).
- 64 Det er i lyset af disse betragtninger, at den forelæggende rets andet spørgsmål skal besvares.
- 65 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at et søgsmål anlagt med påstand om annullation af en forvaltningsakt i medfør af § 42, stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje i Tyskland alene kan antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har gjort gældende, at vedkommendes rettigheder er blevet krænket som følge af denne akt. Efter den dom, som Bundesverwaltungsgericht (Forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) afsagde den 8. juli 1977, nævnt i nærværende doms præmis 16, anses den afgørelse, hvormed den uafhængige tilsynsmyndighed godkender lufthavnsafgiftssystemet kun for at skabe retsvirkninger i forholdet mellem denne myndighed og lufthavnsdriftsorganet. En sådan afgørelse kan således alene anfægtes indirekte for en civil retsinstans i forbindelse med et søgsmål anlagt til prøvelse af lufthavnsdriftsorganets afgørelse med krav om betaling af en afgift. Endvidere er retten, idet BGB's § 315, stk. 3, pålægger den civile ret at træffe afgørelse om rimeligheden, forpligtet til at foretage en afvejning af de pågældende kontrahenters objektive, økonomiske interesser samt en udtømmende vurdering af kontraktens genstand og af betydningen af den ydelse, for hvilken den opkrævede pris skal anses for at udgøre en rimelig modydelse. Det følger imidlertid af national retspraksis, at den civile ret ligeledes kan tage hensyn til andre forhold i medfør af særlovgivning, såsom de EU-retlige principper.
- 66 Det skal således afgøres, om forpligtelsen for en lufthavnsbruger, der ønsker at anfægte den uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelse om godkendelse af lufthavnsafgiftssystemet i forhold til direktiv 2009/12, til i henhold til BGB's artikel 315, stk. 3, at indbringe sagen for en civil retsinstans, der træffer afgørelse om rimeligheden, ikke i tvisten i hovedsagen i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til dette direktiv, hvilket er i strid med effektivitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Det skal i denne henseende blot fastslås, at Domstolen i en lignende sammenhæng tidligere har bemærket, at anvendelsen af BGB's § 315, stk. 3, idet der udelukkende lægges vægt på den enkelte kontrakts økonomiske rationalitet, ser bort fra den omstændighed, at alene en fastsættelse af afgifterne på grundlag af ensartede kriterier kan sikre, at afgiftspolitikken anvendes på samme måde for alle de berørte virksomheder (jf. i denne retning dom af 9.11.2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, præmis 74).

- 68 Som generaladvokaten har anført i punkt 77 i forslaget til afgørelse, er andre »afgørende« aspekter, som har givet anledning til godkendelsen af lufthavnsafgifterne, såsom spørgsmål vedrørende den uafhængige tilsynsmyndigheds viljesdannelse eller eventuelle procedurefejl, der har kunnet påvirke indholdet af godkendelsesafgørelsen, undtaget for den civile rets prøvelse.
- 69 Endelig er en kontrol af afgifterne på grundlag af rimeligheden og den eventuelle vedtagelse af en afgørelse ud fra et rimeligt skøn i henhold til BGB's § 315, stk. 3, i strid med det princip om forbud mod forskelsbehandling af lufthavnsbrugere, som er sikret ved artikel 3 i direktiv 2009/12, hvilket gælder så meget desto mere, eftersom de civile tyske retters domme kun har virkning for parterne i den sag, der er forelagt disse retter (jf. analogt dom af 9.11.2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, præmis 83 og 94).
- 70 Det følger heraf, at BGB's § 315, stk. 3, hvorefter lufthavnsbrugere ikke kan opnå en retslig prøvelse på grundlag af objektive elementer, som kan sikre fuld overholdelse af de krav, der er pålagt ved direktiv 2009/12, ikke giver de civile, tyske retter mulighed for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse af disse brugere.
- 71 På denne baggrund skal det andet spørgsmål besvares med, at direktiv 2009/12 skal fortolkes således, at det er til hinder for en fortolkning af national ret, hvorefter en lufthavnsbruger er afskåret fra direkte at anfægte den uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelse om godkendelse af lufthavnsafgiftssystemet, men lufthavnsbrugeren kan anlægge sag mod lufthavnsdriftsorganet for en civil retsinstans og først som led heri gøre gældende, at den i lufthavnsafgiftssystemet fastsatte afgift, som denne bruger skal betale, ikke er rimelig.

### Sagsomkostninger

- 72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) **Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter, og særligt dets artikel 3, artikel 6, stk. 5, litra a), samt artikel 11, stk. 1 og 7, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse, som tillader lufthavnsdriftsorganet med lufthavnsbrugeren at fastsætte lufthavnsafgifter, der er forskellige fra de afgifter, som dette organ har fastlagt, og som er godkendt af den uafhængige tilsynsmyndighed som omhandlet i dette direktiv.**
- 2) **Direktiv 2009/12 skal fortolkes således, at det er til hinder for en fortolkning af national ret, hvorefter en lufthavnsbruger er afskåret fra direkte at anfægte den uafhængige tilsynsmyndigheds afgørelse om godkendelse af lufthavnsafgiftssystemet, men lufthavnsbrugeren kan anlægge sag mod lufthavnsdriftsorganet for en civil retsinstans og først som led heri gøre gældende, at den i lufthavnsafgiftssystemet fastsatte afgift, som denne bruger skal betale, ikke er rimelig.**

Underskrifter