



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 21 november 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Lufttransporter – Direktiv 2009/12/EG – Artiklarna 3 och 6 – Artikel 11.1 och 11.7 – Flygplatsavgifter – Skydd av flygplatsanvändarnas rättigheter – Möjlighet för en flygplats ledningsenhet att ingå avtal om lägre avgifter än dem som godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten – Flygplatsanvändares möjligheter att väcka talan – Bestridande vid en tvistemålsdomstol som gör en skälighetsbedömning”

I mål C-379/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) genom beslut av den 12 april 2018, som inkom till domstolen den 8 juni 2018, i målet

Deutsche Lufthansa AG

mot

Land Berlin,

ytterligare deltagare i rättegången:

Berliner Flughafen GmbH,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna S. Rodin, D. Šváby (referent), K. Jürimäe och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 april 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Deutsche Lufthansa AG, genom H. Neumann, M. Wortmann och B. Tavakoli, Rechtsanwälte,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Land Berlin, genom R. Klinger, Rechtsanwalt,
 - Berliner Flughafen GmbH, genom R. Körner, Rechtsanwalt,
 - Tysklands regering, ursprungligen genom T. Henze och S. Eisenberg, därefter av S. Eisenberg, i egenskap av ombud,
 - Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom W. Mölls och B. Sasinowska, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 27 juni 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3, artikel 6.3–6.5 samt artikel 11.1 och 11.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter (EUT L 70, 2009, s. 11).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Deutsche Lufthansa AG och Land Berlin (delstaten Berlin, Tyskland), avseende nämnda delstats godkännande av det nya systemet för flygplatsavgifter för flygplatsen Berlin-Tegel (Tyskland), som Berliner Flughafen GmbH (nedan kallat BFG) fastställt i egenskap av ledningsenhet vid flygplatsen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 1, 2, 7, 9, 11–13 och 15 i direktiv 2009/12 anges följande:
 - ”(1) Flygplatsernas huvudsakliga uppgift och kommersiella verksamhet är att säkerställa hanteringen av luftfartyg, från landning till start, samt av passagerare och gods så att lufttrafikföretagen kan tillhandahålla sina lufttransporttjänster. Därför erbjuder flygplatserna ett antal faciliteter och tjänster för luftfartygens drift och hanteringen av passagerare och gods, och kostnaderna för detta täcks i allmänhet genom flygplatsavgifter. De ledningsenheter vid flygplatserna som tillhandahåller faciliteter och tjänster för vilka flygplatsavgifter tas ut bör sträva efter att bedriva verksamheten kostnadseffektivt.
 - (2) Det är nödvändigt att anta en gemensam ram för att reglera de väsentliga aspekterna av flygplatsavgifter och sättet för att fastställa flygplatsavgifter, eftersom det finns risk för att de grundläggande kraven i relationen mellan flygplatsernas ledningsenheter och flygplatsanvändare annars inte uppfylls. En sådan ram bör inte påverka medlemsstaternas möjlighet att avgöra om och i så fall i vilken omfattning inkomster från flygplatsens kommersiella verksamhet får beaktas när flygplatsavgifterna fastställs.
- ...
- (7) Incitament för att upprätta nya rutter för att främja bland annat utvecklingen av missgynnade regioner och de yttersta randområdena bör beviljas endast i enlighet med [unions]lagstiftningen.

...

- (9) Internationella civila luftfartsorganisationens råd (ICAO:s råd) antog under 2004 en strategi för flygplatsavgifter, i vilken bland annat principerna om avgifternas kostnadssamband, icke-diskriminering och en oberoende mekanism för den ekonomiska regleringen av flygplatser ingår.

...

- (11) Flygplatsavgifter bör vara icke-diskriminerande. Ett obligatoriskt förfarande bör införas för regelbundna samråd mellan flygplatsernas ledningsenheter och flygplatsanvändarna, och varje part bör ha möjlighet att hänskjuta frågor till en oberoende tillsynsmyndighet när flygplatsanvändarna har invändningar mot ett beslut om flygplatsavgifter eller om ändring av avgiftssystemet.

- (12) För att säkerställa opartiska beslut och en korrekt och effektiv tillämpning av detta direktiv bör en oberoende tillsynsmyndighet inrättas i varje medlemsstat. Myndigheten bör ha de resurser i fråga om personal, sakkunskap och ekonomiska medel som krävs för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter.

- (13) Det är av avgörande betydelse att flygplatsanvändarna regelbundet erhåller information från flygplatsens ledningsenhet om hur och utifrån vilket underlag som flygplatsavgifterna beräknas. En sådan öppenhet skulle ge lufttrafikföretagen insikt i flygplatsens egna kostnader och hur produktiva en flygplats investeringar är. För att flygplatsens ledningsenhet ska kunna göra en korrekt bedömning av vad som krävs i fråga om framtida investeringar bör flygplatsanvändarna åläggas att i god tid underrätta ledningsenheten om alla sina operativa prognoser, utvecklingsprojekt och särskilda behov och önskemål.

...

- (15) Flygplatsernas ledningsenheter bör få möjlighet att tillämpa flygplatsavgifter som motsvarar den infrastruktur och/eller den tjänstenivå som tillhandahålls, eftersom lufttrafikföretagen har ett legitimt intresse av att kräva att kvaliteten på de tjänster som flygplatsens ledningsenhet tillhandahåller avspeglas i priset. Alla lufttrafikföretag som så önskar bör dock kunna få tillgång till en differentierad infrastruktur eller tjänstenivå på icke-diskriminerande grund. Om efterfrågan överstiger tillgången bör tillträdet fastställas på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier, som utarbetas av en ledningsenhet vid flygplatsen. All differentiering av flygplatsavgifterna bör vara öppen, objektiv och grundad på klara och tydliga kriterier.”

- 4 I artikel 1 i direktivet har rubriken ”Syfte”. I artikel 1.5 föreskrivs följande:

”Detta direktiv påverkar inte varje medlemsstats rätt att tillämpa kompletterande lagstiftningsåtgärder, som inte strider mot detta direktiv eller andra relevanta bestämmelser i gemenskapslagstiftningen, med avseende på flygplatsers ledningsenheter inom dess territorium. Detta kan omfatta åtgärder för ekonomisk översyn, exempelvis godkännande av avgiftssystem och/eller avgiftsnivåer, inklusive avgiftsmetoder som är grundade på stimulansåtgärder eller prisbegränsning.”

- 5 I artikel 2 i nämnda direktiv, som innehåller ”Definitioner”, föreskrivs bland annat följande:

”...

2. flygplatsens ledningsenhet: den enhet som, tillsammans med annan verksamhet eller självständigt, i kraft av nationella lagar och andra författningar eller avtal har i uppdrag att administrera och förvalta flygplatsens eller flygplatsnätets infrastrukturer och samordna och kontrollera den verksamhet som bedrivs av de olika aktörer som befinner sig på berörd flygplats eller inom berört flygplatsnät,
3. flygplatsanvändare: varje fysisk eller juridisk person som med flyg transporterar passagerare, post och/eller gods, till eller från den berörda flygplatsen,
4. flygplatsavgift: en avgift som tas ut till förmån för flygplatsens ledningsenhet och som betalas av flygplatsanvändarna för utnyttjandet av sådana faciliteter och tjänster som uteslutande tillhandahålls av flygplatsens ledningsenhet och som avser landning, start, belysning och parkering av luftfartyg samt hantering av passagerare och gods,

...”

- 6 I artikel 3, med rubriken ”Icke-diskriminering”, i direktiv 2009/12 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att flygplatsavgifterna i enlighet med [unions]lagstiftningen inte medför diskriminering av flygplatsanvändare. Detta hindrar inte en differentiering av flygplatsavgifterna för frågor av allmänt och generellt intresse, inbegripet miljöfrågor, får tillämpas. De kriterier som används för en sådan differentiering ska vara relevanta, objektiva och redovisas på ett öppet sätt.”

- 7 I artikel 6, med rubriken ”Samråd och rättsmedel”, i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att det inrättas ett obligatoriskt förfarande för regelbundna samråd mellan flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna eller företrädare för eller sammanslutningar av flygplatsanvändare avseende driften av systemet för flygplatsavgifter, flygplatsavgifternas nivå och, i förekommande fall, kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna. Sådana samråd ska äga rum minst en gång om året, om inte annat överenskommits vid det senaste samrådet. Om det finns ett flerårigt avtal mellan flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna, ska samråden äga rum i enlighet med avtalet. Medlemsstaterna ska ha rätt att begära samråd oftare.

2. Medlemsstaterna ska, när så är möjligt, se till att flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna är överens om ändringar av systemet för flygplatsavgifter eller deras nivå. Därför ska flygplatsens ledningsenhet lämna varje förslag om ändring av systemet för flygplansavgifter eller deras nivå till flygplatsanvändarna senast fyra månader innan ändringarna träder i kraft, tillsammans med skälen för de föreslagna ändringarna, såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter, som måste motiveras för flygplatsanvändarna. Flygplatsens ledningsenhet ska hålla samråd med flygplatsanvändarna om de föreslagna ändringarna och ta deras synpunkter i beaktande innan beslut fattas. Flygplatsens ledningsenhet ska vanligen offentliggöra sitt beslut eller sin rekommendation senast två månader före ikraftträdandet. Flygplatsens ledningsenhet ska motivera sitt beslut i förhållande till flygplatsanvändarnas synpunkter om flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna inte kan enas om de föreslagna ändringarna.

3. Om en tvist uppstår avseende ett beslut om flygplatsavgifter som flygplatsens ledningsenhet har fattat, ska medlemsstaterna se till att varje part får hänskjuta ärendet till den oberoende tillsynsmyndighet som avses i artikel 11, som ska granska de skäl som anges för ändringen av systemet för flygplatsavgifter eller deras nivå.

4. En ändring av systemet eller flygplatsavgifternas nivå som flygplatsens ledningsenhet har beslutat om ska, om den läggs fram för den oberoende tillsynsmyndigheten, inte börja gälla förrän den myndigheten har granskat frågan. Inom fyra veckor från det att den oberoende tillsynsmyndigheten har förelagts ärendet ska den fatta ett tillsvidarebeslut om huruvida ändringen av flygplatsavgifterna ska träda i kraft, såvida inte det slutliga beslutet kan fattas inom samma tid.

5. En medlemsstat får besluta att inte tillämpa punkterna 3 och 4 avseende ändringar av flygplatsavgifternas nivå eller struktur vid de flygplatser för vilka

- a) den nationella lagstiftningen föreskriver att flygplatsavgifterna, eller deras högsta nivå, enligt ett obligatoriskt förfarande måste fastställas eller godkännas av den oberoende tillsynsmyndigheten, eller
- b) den nationella lagstiftningen föreskriver att den oberoende tillsynsmyndigheten, enligt ett obligatoriskt förfarande regelbundet eller på begäran från berörda parter, ska undersöka huruvida flygplatsen är konkurrensutsatt. När undersökningen visar att det är befogat ska medlemsstaten besluta att flygplatsavgifterna, eller deras högsta nivå, ska fastställas eller godkännas av den oberoende tillsynsmyndigheten. Beslutet ska gälla så länge som det behövs enligt den undersökning som gjorts av samma myndighet.

De förfaranden, villkor och kriterier som medlemsstaten använder vid tillämpningen av denna punkt ska vara relevanta, objektiva, icke-diskriminerande och öppna.”

8 I artikel 7, med rubriken ”Insyn”, i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att flygplatsens ledningsenhet varje gång de samråd som avses i artikel 6.1 ska hållas informerar varje flygplatsanvändare, eller företrädare för eller sammanslutningar av flygplatsanvändare, om vilket underlag som använts för fastställandet av systemet eller nivån på alla avgifter som tas ut vid varje flygplats av flygplatsens ledningsenhet. Denna information ska omfatta åtminstone

- a) en förteckning över de olika tjänster och infrastrukturer som tillhandahålls i utbyte mot de flygplatsavgifter som tas ut,
- b) den metod som används för att fastställa flygplatsavgifterna,
- c) den övergripande kostnadsstrukturen för de faciliteter och tjänster som flygplatsavgifterna avser,
- d) inkomsterna av de olika avgifterna och den sammanlagda kostnaden för de tjänster som de omfattar,
- e) eventuell offentlig finansiering av de anläggningar och tjänster som flygplatsavgifterna avser,
- f) prognoser över situationen vid flygplatsen såvitt avser avgifter, flygtrafikens utveckling och planerade investeringar,
- g) den faktiska användningen av flygplatsens infrastruktur och utrustning under viss tid, och
- h) det förväntade resultatet av alla större planerade investeringar när det gäller deras effekt på flygplatskapaciteten.

2. Medlemsstaterna ska se till att flygplatsanvändarna före varje samråd enligt artikel 6.1 informerar flygplatsens ledningsenhet om särskilt

- a) trafikprognoser,
- b) prognoser om sammansättningen och den planerade användningen av sin flotta,
- c) sina utvecklingsprojekt som avser den berörda flygplatsen, och
- d) sina behov såvitt avser den berörda flygplatsen.

3. Med beaktande av den nationella lagstiftningen ska den information som tillhandahålls på grundval av den här artikeln betraktas som konfidentiell eller ekonomiskt känslig och behandlas i enlighet med detta. För flygplatsers ledningsenheter som är börsnoterade ska särskilt börsreglerna iakttas.”

- 9 Artikel 11 har rubriken ”Den oberoende tillsynsmyndigheten”. I artikel 11.1 och 11.7 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska utse eller inrätta en oberoende myndighet som sin oberoende nationella tillsynsmyndighet för att säkerställa en korrekt tillämpning av de åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv och för att åtminstone utföra de uppgifter som den tilldelas enligt artikel 6. Denna myndighet kan vara densamma som den enhet som medlemsstaterna anförtrott tillämpningen av de kompletterande lagstiftningsåtgärder som avses i artikel 1.5, inbegripet godkännande av avgiftssystemet och/eller nivån på flygplatsavgifterna, under förutsättning att den enheten uppfyller kraven i punkt 3 i denna artikel.

...

7. När den oberoende tillsynsmyndigheten ska granska de skäl som anges för ändringen av systemet för flygplatsavgifter eller deras nivå enligt artikel 6, ska de berörda parterna ge den tillgång till all nödvändig information, och myndigheten ska vara skyldig att samråda med de berörda parterna för att nå sitt beslut. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6.4 ska den fatta sitt slutliga beslut så snart som möjligt och i alla händelser inom fyra månader efter det att den förelagts ärendet. Denna period kan i särskilt exceptionella och vederbörligen motiverade fall förlängas med två månader. Den oberoende tillsynsmyndighetens beslut ska ha bindande verkan, utan att detta påverkar en parlamentarisk eller rättslig översyn, alltefter vad som gäller i de olika medlemsstaterna.”

Tysk rätt

- 10 I 19b § Luftverkehrsgesetz (luftfartslagen), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad LuftVG), med rubriken ”Systemet för flygplatsavgifter” föreskrivs följande:

”(1) Den som driver en civil flygplats eller ett civilt flygfält inrättar ett system för flygplatsavgifter vilka ska betalas ut som motprestation för användningen av de faciliteter och tjänster som är knutna till belysning, start, landning och parkering av luftfartyg, samt hantering av passagerare och gods (avgiftssystem). Det ska inhämtas ett godkännande av avgiftssystemet hos den myndighet som är behörig att lämna godkännande. Godkännandet ska beviljas om priser som anges i reglerna om avgiftssystemet fastställs på grundval av lämpliga, objektiva, öppet redovisade och icke-diskriminerande kriterier. Det ska särskilt säkerställas att

- 1. tjänster och infrastrukturer som omfattas av avgiften är klart definierade,
- 2. avgifterna beräknas på grundval av kostnaderna och är fastställda i förväg,
- 3. alla användare av en civil flygplats eller ett civilt flygfält har tillgång till dessa tjänster och infrastrukturer på samma sätt,

4. olika höga avgifter inte tas ut av användarna om det inte föreligger objektiva skäl för det.

En anpassning av avgifterna med hänsyn till allmänintresset är tillåten för civila flygplatser och flygfält. De kriterier som ska vara uppfyllda för detta ändamål ska vara lämpliga, objektiva och öppet redovisade. Avgiftssystemet för de civila flygplatserna ska innehålla en differentiering av avgifterna i förhållande till skyddet mot buller, å ena sidan, och föroreningar, å andra sidan.

...

(3) Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 ska följande regler gälla för ett godkännande av avgiftssystemet för civila flygplatser, där den årliga trafiken uppgår till över fem miljoner passagerarrörelser:

1. Senast sex månader före ikraftträdandet av det föreskrivna avgiftssystemet ska den som driver en civil flygplats lägga fram förslaget till avgiftssystem för flygplatsanvändarna med en motivering för att ett godkännande ska lämnas. Detta gäller även för ändringar av avgiftssystemet. Den tidsfrist som anges i första meningen i denna punkt ska inte tillämpas om det föreligger exceptionella omständigheter som måste styrkas i förhållande till flygplatsanvändarna.
2. Minst fem månader innan avgiftssystemet ska träda i kraft ska ansökan om godkännande läggas fram för den myndighet som är behörig att lämna godkännande. Skäl för ansökan ska anges. Invändningar från flygplatsanvändare måste beaktas. ...
3. Avgiftssystemet ska godkännas om avgiftsnivån är rimlig med hänsyn till de beräknade driftskostnaderna och om det framgår att dessa syftar till att säkerställa effektiva tjänster. Den myndighet som är behörig att lämna godkännande kan inte göra en sådan prövning som avses i föregående mening när den som driver den civila flygplatsen ger in ett skriftligt avtal som ingåtts med flygplatsanvändarna angående avgiftssystemet och reglerna om statligt stöd inte har åsidosatts.

...

5. Den som driver en civil flygplats ska minst en gång per år samråda med flygplatsanvändarna angående avgiftssystemet. ...”

11 42 § stycke 2 i Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs bland annat att en talan om ogiltigförklaring av ett förvaltningsbeslut, om inte annat föreskrivs i lag, endast kan tas upp till sakprövning om sökanden gör gällande att dennes rättigheter kränkts genom den rättsakten.

12 Det kriterium enligt vilket de tyska tvistemålsdomstolarna utövar sin kontroll över de avgifter som flygplatsens ledningsenhet fastställer följer av 315 § i Bürgerliches Gesetzbuch (civillagen) i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad BGB). I denna bestämmelse, som har rubriken ”Fastställande av en parts prestation”, föreskrivs följande:

”(1) Om en av avtalsparterna ska fastställa prestationen ska det vid tveksamhet utgå från att den ska fastställas i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*).

(2) Fastställandet ska ske genom en förklaring riktad till den andra avtalsparten.

(3) Om prestationen ska fastställas i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*), ska fastställelsen vara bindande för den andra parten endast om den är skälig. Om den inte är skälig, ska den fastställas genom dom. Detsamma gäller när fastställelsen sker för sent.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 13 Deutsche Lufthansa, som är ett lufttrafikföretag, har i sin egenskap av flygplatsanvändare ifrågasatt godkännandet av ett nytt system för flygplatsavgifter för flygplatsen Berlin-Tegel, som drivs av delstaten Berlin.
- 14 Genom beslut av den 13 oktober 2014 godkände delstaten Berlin, i egenskap av enhet som var ansvarig för den oberoende tillsynsmyndigheten, med verkan från och med den 1 januari 2015 det nya systemet för flygplatsavgifter som utarbetats av BFG (nedan kallat det omtvistade godkännandet).
- 15 Deutsche Lufthansa väckte talan om ogiltigförklaring av detta godkännande. I dom av den 22 juni 2016 avvisade Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Förvaltningsöverdomstolen i Berlin-Brandenburg, Tyskland) denna talan med motiveringen att Deutsche Lufthansa inte hade någon talerätt i den mening som avses i 42 § stycke 2 i förvaltningsprocesslagen.
- 16 Denna domstol påpekade för det första att det följer av en dom från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) av den 8 juli 1977, avseende den bestämmelse som föregick 19b § LuftVG och som återfanns i Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (förordningen om operativa licenser för luftfart) av den 19 juni 1964 (BGB1. 1964 I, s. 370), att den rättsliga grunden för flygplatsavgifterna inte utgörs av det omtvistade godkännandet utan genom användning av flygplatsen, vilket innebär att detta godkännande inte har någon annan självständig rättslig verkan än att göra det möjligt för flygplatsens ledningsenhet att göra gällande den nya prissättningen i förhållande till flygplatsanvändarna. 19b § LuftVG bekräftar att den offentligrättsliga verkan av detta godkännande är begränsad till förhållandet mellan den oberoende tillsynsmyndigheten och flygplatsens ledningsenhet som är mottagare av detta. Denna tolkning är riktig även om den hänförde sig till äldre regler än dem som är tillämpliga i det nationella målet.
- 17 För det andra har 19b § LuftVG inte någon skyddande verkan gentemot tredje man, som Deutsche Lufthansa skulle kunna göra gällande i dess egenskap av flygplatsanvändare. Kraven på icke-diskriminering och öppenhet kan nämligen inte ge flygplatsanvändarna rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av godkännandet av ett system för flygplatsavgifter.
- 18 För det tredje ska flygplatsavgifterna, fram till dess att den bestämmelse som föregick 19b § LuftVG hade upphävts, ha varit underkastade en civilrättslig skälighetsprövning, i enlighet med 315 § BGB, då en sådan kontroll ansågs uppfylla de konstitutionella kraven. 19b § LuftVG hade inte någon betydelse i detta avseende.
- 19 Slutligen är, för det fjärde, denna bedömning även förenlig med direktiv 2009/12, bland annat med artiklarna 6 och 11 i det direktivet.
- 20 Deutsche Lufthansa överklagade domen från Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Förvaltningsöverdomstolen i Berlin-Brandenburg) till den hänskjutande domstolen. Deutsche Lufthansa har gjort gällande att 42 § stycke 2 i förvaltningsprocesslagen måste medföra att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en enskild kan tas upp till sakprövning, när denne på ett trovärdigt sätt har gjort gällande att dess rättigheter har kränkts genom det ifrågasatta förvaltningsbeslutet.
- 21 Enligt den hänskjutande domstolen har Deutsche Lufthansa rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, i enlighet med tysk rätt, om det omtvistade godkännandet medför en reglering av privaträttsliga förhållanden, det vill säga om den avgift som fastställts av en av avtalsparterna och godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten inom ramen för ett system för flygplatsavgifter är obligatorisk för avtalsparterna som inte kan frångå dessa inom ramen för nyttjandavtal.

- 22 När ett godkännande av ett system för flygplatsavgifter medför en reglering av privaträttsliga förhållanden, skulle de berörda avtalsparterna nämligen kunna göra gällande att deras handlingsfrihet som följer av 2 § stycke 1 i Grundgesetz (grundlagen) har kränkts. Eftersom denna handlingsfrihet innefattar avtalsfriheten och således rätten att förhandla med den andra parten om innehållet i avtal utan statlig inblandning, kan denna frihet utgöra grund för parternas talerätt, i den mening som avses i 42 § stycke 2 i förvaltningsprocesslagen.
- 23 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende för det första påpekat att den tyska lagstiftaren på post- och telekommunikationsområdet uttryckligen har föreskrivit att det ska föreligga en sådan inverkan på privaträttsliga förhållanden.
- 24 Däremot finns det inte något som tyder på att den tyska lagstiftaren har velat ge det krav på godkännande som föreskrivs i 19b § stycke 1 andra meningen LuftVG en sådan inverkan på privaträttsliga förhållanden. Enligt den hänskjutande domstolen kan denna tystnad från den tyska lagstiftaren inte vara en tillfällighet, eftersom tidigare lagar innehöll bestämmelser som reglerade privaträttsliga förhållanden. Vidare har samma domstol framhållit att det inte går att bortse från den dom som meddelades av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) den 8 juli 1977, vilken nämns i punkt 16 ovan. Härav kan således slutsatsen dras att flygplatsanvändarna och flygplatsens ledningsenhet, även enligt 19b § LuftVG, skulle kunna fastställa avgifter som avviker från de godkända avgifterna.
- 25 Om det slås fast att ett godkännande av ett system för flygplatsavgifter har inverkan på privaträttsliga förhållanden och således ger flygplatsanvändarna ett berättigat intresse av att få saken prövad, ändras därigenom det traditionella systemet för rättsmedel i grunden – det civilrättsliga rättsmedlet skulle ersättas av det förvaltningsrättsliga – då detta fall inte förutsetts av den tyska lagstiftaren.
- 26 Dessa överväganden som grundar sig på nationell rätt skulle emellertid kunna sakna relevans om direktiv 2009/12 innehöll ett principiellt krav på att flygplatsens ledningsenheter och flygplatsanvändare inte ska ges rätt att komma överens om andra flygplatsavgifter än dem som godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten i enlighet med artikel 6.5 första meningen a i direktivet.
- 27 För det andra skulle en flygplatsanvändare ha rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av ett godkännande såsom det omtvistade godkännandet i enlighet med 42 § stycke 2 i förvaltningsprocesslagen, om 19b § LuftVG skyddade flygplatsanvändarna i syfte att skydda tredje man. I så fall skulle emellertid den aktuella bestämmelsen innehålla individualiseringskriterier som gör det möjligt att särskilja en personkrets som är tillräckligt avskild från allmänheten.
- 28 För det tredje skulle direktiv 2009/12, särskilt artikel 3 i detsamma, som förbjuder all diskriminering, kunna anses innebära ett krav på att Deutsche Lufthansa ska anses ha talerätt, i den mening som avses i 42 § stycke 2 i förvaltningsprocesslagen, inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av det omtvistade godkännandet. Detta skulle vara fallet om tvistemålsdomstolarnas kontroll av avgiftssystemet, som grundar sig på skälighet i enlighet med 315 § BGB, inte uppfyller kraven i detta direktiv. Det skulle nämligen strida mot konstitutionella regler, om det rör sig om avgifter som är underställda statliga bestämmelser, att i princip neka de personer som är skyldiga att betala avgifterna en kontroll av nämnda avgifter såväl av förvaltningsdomstolar som av tvistemålsdomstolar.
- 29 För det fjärde har den hänskjutande domstolen framhållit att den, enligt fast rättspraxis, anser att det enligt skälighetskriteriet i 315 § BGB ska göras en avvägning mellan de berörda avtalsparternas ekonomiska intressen samt en fullständig bedömning av avtalets syfte och av omfattningen av den tjänst för vilken det begärda priset antas utgöra en skälig motprestation. Även om det inte föreskrivs i denna bestämmelse, kan även andra aspekter, såsom eventuella bestämmelser i speciallagar, i likhet med unionsrättsliga principer om avgifter, beaktas vid denna avvägning.

- 30 För det fall att avgifterna är alltför höga, fastställer tvistemålsdomstolen ett skäligt belopp med verkan från och med en viss tidpunkt i det förflutna (*ex tunc*) i enlighet med direktiv 2009/12. Även om ett nytt fastställande av avgiftsbeloppet från nämnda domstols sida inledningsvis visserligen endast har en verkan mellan parterna (*inter partes*), skulle övriga flygplatsanvändare säkerligen åberopa det inom ramen för en liknande talan, vilket skulle leda till en generell utjämning av avgiftsbeloppet.
- 31 Den hänskjutande domstolen anser i detta avseende att domen av den 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), inte gör det möjligt att avgöra om den tolkning som domstolen har gjort i den domen kan överföras på flygplatsavgifter som regleras av direktiv 2009/12 eller om tvistemålsdomstolarnas kontroll av avgiftssystemen, som grundar sig på skälighet i enlighet med 315 § BGB, är förenlig med direktiv 2009/12.
- 32 Det kan även anses att Deutsche Lufthansa har talerätt i egenskap av flygplatsanvändare inom ramen för en talan mot det omtvistade godkännandet, eftersom det i artikel 11.7 första meningen i direktiv 2009/12 anges att flygplatsanvändare ska anses utgöra ”berörda parter”. Direktivet skulle således kunna uppfattas så, att det tillvaratar flygplatsanvändarnas intresse genom att tillerkänna dem rätt till information och samråd.
- 33 Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) anser att frågan huruvida Deutsche Lufthansa, i egenskap av flygplatsanvändare, har talerätt, enligt 42 § stycke 2 i förvaltningsprocesslagen, såvitt avser en talan om ogiltigförklaring av det omtvistade godkännandet beror på tolkningen av direktiv 2009/12, och har därför beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1. Är en nationell bestämmelse enligt vilken det system för flygplatsavgifter som flygplatsens ledningsenhet har beslutat om ska framläggas för den oberoende tillsynsmyndigheten för godkännande, utan att flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändaren förbjuds att fastställa andra avgifter än dem som tillsynsmyndigheten godkänner, förenlig med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter, särskilt dess artiklar 3, 6.3–6.5, 11.1 och 11.7?
2. Är en tolkning av den nationella rätten, enligt vilken en flygplatsanvändare inte får ifrågasätta den oberoende tillsynsmyndighetens godkännande av avgiftssystemet, men kan väcka talan mot flygplatsens ledningsenhet och göra gällande att den avgift som har fastställts inom ramen för avgiftssystemet inte är skälig, förenlig med nämnda direktiv?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2009/12, bland annat artikel 3, artikel 6.5 a samt artikel 11.1 och 11.7 i detsamma, ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell bestämmelse som gör det möjligt för en flygplats ledningsenhet att tillsammans med en flygplatsanvändare fastställa andra flygplatsavgifter än de som fastställts av denna enhet och som har godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten i den mening som avses i direktivet.
- 35 Såsom framgår av såväl begäran om förhandsavgörande som den tyska regeringens svar på en fråga som domstolen ställde under förhandlingen, avsåg Förbundsrepubliken Tyskland att tillämpa artikel 6.5 a i direktiv 2009/12 när den antog 19b § styckena 1 och 3 LuftVG.

- 36 Enligt nämnda bestämmelse i direktivet får en medlemsstat besluta att inte tillämpa artikel 6.3 och 6.4 i direktivet avseende ändringar av flygplatsavgifternas nivå eller struktur vid de flygplatser för vilka den nationella lagstiftningen föreskriver att flygplatsavgifterna, eller deras högsta nivå, enligt ett obligatoriskt förfarande måste fastställas eller godkännas av den oberoende tillsynsmyndigheten.
- 37 I förevarande fall framgår det att flygplatsens ledningsenhet, efter att ha samrått med flygplatsanvändarna, fastställde det nya systemet för flygplatsavgifter, varefter ledningsorganet inhämtade godkännande av systemet hos den oberoende tillsynsmyndigheten. Denna myndighet godkände således ett fullständigt system för flygplatsavgifter. Under dessa omständigheter har den oberoende tillsynsmyndigheten, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, inte begränsat sig till att fastställa eller godkänna den högsta nivån på dessa avgifter.
- 38 Med hänsyn till ordalydelsen i artikel 6.5 a i direktiv 2009/12 ska det anses att såväl den tvingande karaktären av det förfarande som föreskrivs i 19b § styckena 1 och 3 LuftVG som det faktum att den oberoende tillsynsmyndigheten godkänner systemet för flygplatsavgifter som upprättats av flygplatsens ledningsenhet innebär att denna enhet inte får avvika från detta avgiftssystem på något sätt, för att inte beröva godkännandet dess ändamålsenliga verkan.
- 39 Av detta följer att när det i en sådan nationell bestämmelse som 19b § styckena 1 och 3 LuftVG föreskrivs ett obligatoriskt förfarande enligt vilket systemet för flygplatsavgifter godkänns av en oberoende tillsynsmyndighet, ska detta system med nödvändighet tillämpas på alla användare utan att det är möjligt att, med en särskild flygplatsanvändare, fastställa andra avgifter än de som tidigare godkänts.
- 40 Denna bokstavstolkning bekräftas för övrigt av en kontextuell tolkning av direktivet.
- 41 För det första föreskrivs i artikel 11.7 i direktiv 2009/12 att den oberoende tillsynsmyndighetens beslut ska ha bindande verkan, utan att detta påverkar en parlamentarisk eller rättslig översyn, alltefter vad som gäller i de olika medlemsstaterna. Den verkan som de beslut som den oberoende tillsynsmyndigheten har antagit har, skulle emellertid ändras om flygplatsens ledningsenhet kunde frångå besluten genom att ingå ett avtal med en flygplatsanvändare om andra flygplatsavgifter än de som gäller enligt det system för flygplatsavgifter som den oberoende tillsynsmyndigheten har godkänt.
- 42 Dessutom har unionslagstiftaren, såsom anges i skäl 2 i nämnda direktiv, funnit att det är nödvändigt att anta en gemensam ram för att reglera de väsentliga aspekterna av flygplatsavgifter och sättet för att fastställa flygplatsavgifter, eftersom det finns risk för att de grundläggande kraven i relationen mellan flygplatsernas ledningsenheter och flygplatsanvändare annars inte uppfylls.
- 43 Antagandet av denna gemensamma ram innebär att den oberoende tillsynsmyndigheten ges en viktig uppgift, vilket bland annat framhålls i artikel 11.1 i direktiv 2009/12. Av den bestämmelsen följer nämligen att den oberoende tillsynsmyndigheten har i uppgift att säkerställa en korrekt tillämpning av de åtgärder som vidtas i enlighet med det direktivet och att utföra åtminstone de uppgifter som den tilldelas enligt artikel 6 i samma direktiv. I skäl 12 i direktiv 2009/12 anges även att denna myndighets ingripande ska säkerställa opartiska beslut och en korrekt och effektiv tillämpning av detta direktiv. Den oberoende tillsynsmyndigheten ska dessutom säkerställa att icke-diskrimineringsprincipen i enlighet med artikel 3 första meningen i direktiv 2009/12 iakttas.
- 44 För det andra skulle det äventyra principerna om samråd, öppenhet och icke-diskriminering av flygplatsanvändare, såsom de framgår av artikel 3, artikel 6.1 och 6.2 samt artikel 7 i direktiv 2009/12, om en flygplats ledningsenhet tilläts att tillsammans med en flygplatsanvändare fastställa andra flygplatsavgifter än de som godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten.

- 45 Det ska påpekas att artikel 6.5 a i direktiv 2009/12 endast ger medlemsstaterna rätt att besluta att inte tillämpa artikel 6.3 och 6.4 i direktivet. Det innebär att medlemsstaternas skyldighet att iakttä artikel 6.1 och 6.2 i denna artikel kvarstår. För att säkerställa iakttagandet av icke-diskrimineringsprincipen är medlemsstaterna enligt artikel 6.1 i direktiv 2009/12 skyldiga att föreskriva ett förfarande för samråd mellan flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna eller företrädare för eller sammanslutningar av flygplatsanvändare. Dessa samråd, som i princip ska äga rum minst en gång per år, avser driften av systemet för flygplatsavgifter, flygplatsavgifternas nivå och, i förekommande fall, kvaliteten på de tillhandahållna tjänsterna.
- 46 I artikel 6.2 i nämnda direktiv ges medlemsstaterna ett incitament att prioritera ett gemensamt synsätt när det gäller att ändra systemet eller nivån på flygplatsavgifterna. Medlemsstaterna ska således se till att dessa ändringar, i den mån det är möjligt, är föremål för ett avtal mellan flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna. Därför ska flygplatsens ledningsenhet lämna varje förslag om ändring av systemet för flygplatsavgifter eller deras nivå till flygplatsanvändarna senast fyra månader innan ändringarna träder i kraft, tillsammans med skälen för de föreslagna ändringarna, såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter, som måste motiveras för flygplatsanvändarna. Flygplatsens ledningsenhet ska hålla samråd med flygplatsanvändarna om de föreslagna ändringarna och ta deras synpunkter i beaktande innan beslut fattas. Flygplatsens ledningsenhet ska vanligen offentliggöra sitt beslut eller sin rekommendation senast två månader före ikraftträdandet. Flygplatsens ledningsenhet ska motivera sitt beslut i förhållande till flygplatsanvändarnas synpunkter om flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna inte kan enas om de föreslagna ändringarna.
- 47 Det framgår således att samrådet med flygplatsanvändarna, vid den ändring av systemet eller nivån på flygplatsavgifter som föreskrivs i artikel 6.2 i direktiv 2009/12, skulle förlora sin betydelse om flygplatsens ledningsenhet, efter samråd med dessa och efter att ha erhållit godkännande av den oberoende tillsynsmyndigheten, kunde avvika från det på detta sätt förhandlade och godkända systemet för flygplatsavgifter, till förmån för en särskild flygplatsanvändare.
- 48 Vidare innebär den omständigheten att flygplatsens ledningsenhet frångår systemet för flygplatsavgifter som godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten till förmån för en flygplatsanvändare, att nämnda ledningsenhet behandlar den användaren särskilt förmånligt. Därigenom åsidosätter den inte bara icke-diskrimineringsprincipen utan även öppenhetsprincipen som föreskrivs i artikel 3 respektive i artikel 7 i direktiv 2009/12. I skäl 13 i detta direktiv anges att det är av avgörande betydelse att flygplatsanvändarna regelbundet erhåller information från flygplatsens ledningsenhet om hur och utifrån vilket underlag som flygplatsavgifterna beräknas. En sådan öppenhet ger lufttrafikföretagen insikt i flygplatsens egna kostnader och hur produktiva en flygplats investeringar är.
- 49 Principerna om öppenhet och icke-diskriminering framstår således som nära förbundna, i den meningen att iakttagandet av den första gör det möjligt för användarna att upptäcka överträdelser av den andra. För att säkerställa att flygplatsavgifter inte medför någon diskriminering mellan flygplatsanvändare, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 3 första meningen i direktiv 2009/12 jämförd med skäl 11 i direktivet, ska flygplatsens ledningsenheter inrätta ett obligatoriskt förfarande för samråd med flygplatsanvändarna, och varje part bör ha möjlighet att hänskjuta frågor till en oberoende tillsynsmyndighet när flygplatsanvändarna har invändningar mot ett beslut om flygplatsavgifter eller om ändring av avgiftssystemet.
- 50 Vidare påverkar inte den omständigheten att det enligt artikel 3 andra meningen i direktiv 2009/12 är tillåtet att tillämpa en differentiering av flygplatsavgifterna av skäl av allmänt och generellt intresse, inbegripet miljöskäl, ovanstående överväganden. Såsom anges i tredje meningen i denna bestämmelse, jämförd med skäl 15 i samma direktiv, ska de kriterier som används för en sådan differentiering vara relevanta, objektiva och redovisas på ett öppet sätt.

- 51 Av detta följer att differentiering av flygplatsavgifter inte ska ske inom den konfidentiella ramen för en avtalsförhandling mellan flygplatsens ledningsenhet och en enskild flygplatsanvändare. Tvärtom kan en sådan differentiering endast godtas om den inskränker sig till att genomföra kriterier som alla flygplatsanvändare känner till, eftersom de ingår i det avgiftssystem som den oberoende tillsynsmyndigheten har godkänt.
- 52 De kriterier som gör det möjligt att differentiera flygplatsavgifter ska följaktligen ingå i det avgiftssystem som lämnats för godkännande till den oberoende tillsynsmyndigheten, vilket förutsätter att det skett ett samråd även med flygplatsanvändarna med avseende på dessa kriterier.
- 53 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Direktiv 2009/12, särskilt artikel 3, artikel 6.5 a samt artikel 11.1 och 11.7 i detsamma, ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell bestämmelse som gör det möjligt för en flygplats ledningsenhet att tillsammans med en flygplatsanvändare fastställa andra flygplatsavgifter än de som fastställts av denna enhet och som har godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten i den mening som avses i direktivet.

Den andra frågan

- 54 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2009/12 ska tolkas så, att det utgör hinder för en tolkning av nationell rätt enligt vilken en flygplatsanvändare inte direkt kan bestrida den oberoende tillsynsmyndighetens beslut att godkänna systemet för flygplatsavgifter, men kan väcka talan mot flygplatsens ledningsenhet vid en tvistemålsdomstol och därvid endast göra gällande att den avgift som har fastställts inom ramen för avgiftssystemet och som nämnda användare har att betala inte är skälig.
- 55 Det ska inledningsvis påpekas att artikel 11.7 sista meningen i direktiv 2009/12, genom att det däri föreskrivs att den oberoende tillsynsmyndighetens beslut ska ha bindande verkan, utan att detta påverkar en parlamentarisk eller rättslig översyn, alltefter vad som gäller i de olika medlemsstaterna, kan tolkas så, att den tillåter medlemsstaterna att välja mellan en parlamentarisk eller rättslig översyn.
- 56 Enligt fast rättspraxis utgör emellertid principen om ett effektivt domstolsskydd en allmän princip i unionsrätten. Denna princip följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och den har kommit till uttryck i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 37). I artikel 19.1 andra stycket FEU föreskrivs även att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.
- 57 Av detta följer att avsaknaden av rättslig översyn inte kan kompenseras genom en parlamentarisk översyn.
- 58 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 32–40 i sitt förslag till avgörande, utgör de grundläggande principer som ligger till grund för direktiv 2009/12 – det vill säga icke-diskrimineringsprincipen, öppnhetsprincipen och principen om samråd med berörda parter i samband med ändringen av systemet eller nivån på flygplatsavgifterna, vilka garanteras genom artiklarna 3, 7 och 6 i det direktivet, jämförda med skälen 9 och 11–13 i nämnda direktiv – samtidigt skyldigheter som åligger flygplatsens ledningsenhet och rättigheter som flygplatsanvändarna kan göra gällande i egenskap av ”berörda parter” i den mening som avses i artikel 11.7 i direktiv 2009/12.
- 59 Under dessa omständigheter ankommer det på medlemsstaternas domstolar att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt direktiv 2009/12 (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 38).

- 60 Även om det i princip ankommer på den nationella rätten att reglera enskildas talerätt och intresse av att få sin sak prövad, krävs det emellertid enligt unionsrätten att den nationella lagstiftningen inte åsidosätter rätten till ett effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 42), i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU.
- 61 Principen om ett effektivt domstolsskydd innefattar inte i sig något krav på att det ska vara möjligt att väcka en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om fastställelse av att nationella bestämmelser strider mot unionsrätten, förutsatt att det finns ett eller flera rättsmedel som gör det möjligt att i anslutning härtill säkerställa iakttagandet av de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkterna 47 och 53).
- 62 Det ankommer i princip på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Dessa processuella regler får emellertid inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkterna 39 och 43 samt där angiven rättspraxis).
- 63 Det åligger vidare de nationella domstolarna att i den utsträckning det är möjligt tolka de processuella regler som är tillämpliga på talan som har anhängiggjorts vid dem på ett sådant sätt att reglerna kan tillämpas på ett sätt som bidrar till uppnåendet av målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 44). En nationell domstol kan dessutom inte med giltig verkan slå fast att den inte kan tolka en nationell bestämmelse i överensstämmelse med unionsrätten enbart av den anledningen att den bestämmelsen i fast rättspraxis har tolkats på ett sätt som inte är förenligt med unionsrätten (dom av den 11 september 2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, punkt 65).
- 64 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som den hänskjutande domstolens andra fråga ska besvaras.
- 65 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att en talan om ogiltigförklaring av ett förvaltningsbeslut i Tyskland enligt 42 § stycke 2 i förvaltningsprocesslagen endast kan tas upp till sakprövning om sökanden har gjort gällande att dennes rättigheter har kränkts genom denna rättsakt. Sedan den ovan i punkt 16 nämnda domen från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) av den 8 juli 1977, anses ett beslut genom vilket den oberoende tillsynsmyndigheten godkänner ett system för flygplatsavgifter endast ha rättsverkan i förhållandet mellan denna myndighet och flygplatsens ledningsenhet. Ett sådant beslut kan således endast indirekt bestridas vid en tvistemålsdomstol i samband med en talan mot ett beslut som fattats av flygplatsens ledningsenhet och som innebär att en avgift ska betalas. Dessutom ska tvistemålsdomstolen enligt 315 § stycke 3 BGB, i vilken det föreskrivs att den domstolen ska göra en skälighetsbedömning, väga de berörda avtalsparternas ekonomiska intressen mot varandra, och även göra en fullständig bedömning av föremålet för avtalet och omfattningen av den tjänst för vilken det begärda priset antas utgöra en skäligen motprestation. Det framgår emellertid av nationell rättspraxis att tvistemålsdomstolen även kan beakta andra aspekter som följer av speciallagar, såsom unionsrättsliga principer.
- 66 Det ska således fastställas huruvida, i det nationella målet, skyldigheten, för flygplatsanvändare som avser att bestrida den oberoende tillsynsmyndighetens beslut att godkänna systemet för flygplatsavgifter mot bakgrund av direktiv 2009/12, att väcka talan vid en tvistemålsdomstol som gör en skälighetsbedömning med stöd av 315 § stycke 3 BGB, inte i praktiken medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av detta direktiv med åsidosättande av effektivitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

- 67 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera, såsom domstolen redan har påpekat i ett liknande sammanhang, att tillämpningen av 315 § stycke 3 BGB, genom att endast framhålla att det var ekonomiskt rationellt att ingå ett individuellt avtal, innebär att det bortses från den omständigheten att endast ett fastställande av avgifter som grundar sig på enhetliga kriterier kan garantera att avgiftspolitiken tillämpas på samma sätt på alla berörda företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punkt 74).
- 68 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 77 i sitt förslag till avgörande, ligger dessutom andra "avgörande" aspekter av det förfarande som har gett upphov till godkännandet av flygplatsavgifter, som frågor som rör hur den oberoende tillsynsmyndighetens vilja utformas eller eventuella formfel som har kunnat påverka innehållet i beslutet om godkännande, utanför tvistemålsdomstolens kontroll.
- 69 Slutligen strider en prövning av avgifterna grundad på skälighet och antagande, i förekommande fall, av ett beslut som är resultatet av en bedömning i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*), i enlighet med 315 § stycke 3 BGB, mot principen om förbud mot diskriminering av flygplatsanvändare som garanteras i artikel 3 i direktiv 2009/12, särskilt som de avgöranden som meddelats av de tyska tvistemålsdomstolarna endast har en verkan som är begränsad till de tvister som anhängiggjorts vid dessa domstolar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punkterna 83 och 94).
- 70 Av detta följer att 315 § stycke 3 BGB, enligt vilken flygplatsanvändarna inte kan få till stånd en domstolsprövning som sker på grundval av objektiva omständigheter som kan säkerställa att de villkor som föreskrivs i direktiv 2009/12 iakttas fullt ut, inte gör det möjligt för de tyska tvistemålsdomstolarna att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för dessa användare.
- 71 Under dessa omständigheter ska den andra frågan besvaras enligt följande. Direktiv 2009/12 ska tolkas så, att det utgör hinder för en tolkning av nationell rätt enligt vilken en flygplatsanvändare inte direkt kan bestrida den oberoende tillsynsmyndighetens beslut att godkänna systemet för flygplatsavgifter, men kan väcka talan mot flygplatsens ledningsenhet vid en tvistemålsdomstol och därvid endast göra gällande att den avgift som har fastställts inom ramen för avgiftssystemet och som nämnda användare har att betala inte är skälig.

Rättegångskostnader

- 72 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter, särskilt artikel 3, artikel 6.5 a samt artikel 11.1 och 11.7 i detsamma, ska tolkas så, att det utgör hinder för en nationell bestämmelse som gör det möjligt för en flygplats ledningsenhet att tillsammans med en flygplatsanvändare fastställa andra flygplatsavgifter än de som fastställts av denna enhet och som har godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten i den mening som avses i direktivet.**
- 2) Direktiv 2009/12 ska tolkas så, att det utgör hinder för en tolkning av nationell rätt enligt vilken en flygplatsanvändare inte direkt kan bestrida den oberoende tillsynsmyndighetens beslut att godkänna systemet för flygplatsavgifter, men kan väcka talan mot flygplatsens**

ledningsenhet vid en tvistemålsdomstol och därvid endast göra gällande att den avgift som har fastställts inom ramen för avgiftssystemet och som nämnda användare har att betala inte är skälig.

Underskrifter