DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
16. oktober 2003 *

I sag C-363/01,

angående en anmodning, som Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH

mod

Deutsche Lufthansa AG,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 16, stk. 3, i Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272, s. 36),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne C. Gulmann, V. Skouris, N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH ved Rechtsanwalt G. Schohe

— Deutsche Lufthansa AG ved Rechtsanwälte B. Haager og H. Neumann

— den græske regering ved M. Apessos, I. Bakopoulos og S. Chala, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Huttunen og M. Niejahr, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 5. december 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH ved G. Ichohe, af Deutsche Lufthansa AG ved B. Haager og H. Neumann samt Aliteilungsleiter M. Kleuk, samt af Kommissionen ved H. Huttunen og M. Niljähr,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. januar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 31. juli 2001, indgået til Domstolen den 24. september 2001, har Oberlandesgericht Frankfurt am Main i medfør af artikel 234 EF forelagt Domstolen fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 16, stk. 3, i Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272, s. 36, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag mellem Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH (herefter »Flughafen«), der driver lufthavnen Hannover-Langenhagen (Tyskland), og flyselskabet Deutsche Lufthansa AG (herefter

»Lufthansa«), som følge af, at sidstnævnte har nægtet at betale et særligt vederlag for adgang til ground handling-markedet (herefter »adgangsvederlaget«).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 I femte betragtning til direktivet hedder det, at »åbning af adgang til ground handling-markedet er en foranstaltning, der skal bidrage til at mindske luftfartsselskabernes driftsomkostninger og forbedre kvaliteten af den service, der ydes brugerne«.

4 Ifølge niende betragtning til direktivet er »fri adgang til ground handling-markedet [...] foreneligt med, at Fællesskabets lufthavne fungerer hensigtsmæssigt«.

5 I 25. betragtning til direktivet hedder det:

»Der bør sikres leverandører, der har tilladelse til at levere ground handling-ydelser, og brugere, der har tilladelse til at anvende egen-handling, adgang til lufthavnens anlæg, i det omfang det er nødvendigt, for at de kan udøve deres rettigheder, og for at der kan sikres reel og loyal konkurrence; der bør dog kunne kræves betaling for denne adgang.«

6 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »lufthavn«: et område, der er specielt indrettet til landing, start og manøvrering af luftfartøjer, herunder også eventuelle anlæg, der er tilknyttet af hensyn til trafikken og servicering af luftfartøjer, samt nødvendige anlæg til betjening af den erhvervsmæssige lufttrafik

[...]

c) »forvaltningsorgan«: organ, som eventuelt i tilknytning til andre aktiviteter, i henhold til nationale love eller bestemmelser har fået til opgave at administrere og forvalte lufthavnens infrastrukturer og at koordinere og kontrollere de aktiviteter, der udføres af de forskellige virksomheder, der opererer i lufthavnen eller det pågældende lufthavnssystem

d) »bruger af en lufthavn«: enhver fysisk eller juridisk person, der ad luftvejen transporterer passagerer, post og/eller fragt fra eller til den pågældende lufthavn

e) »ground handling-ydelser«: de tjenesteydelser i en lufthavn til en bruger, som er beskrevet i bilaget

f) »egen-handling«: det forhold, at en bruger selv udfører en eller flere former for ground handling-ydelser og ikke indgår nogen form for kontrakt med tredjemand om levering af sådanne tjenesteydelser. I denne definition anses brugere ikke indbyrdes for tredjemand:

— hvis den ene har en majoritetsbesiddelse i den anden,

eller

— hvis samme organ har majoritetsbesiddelsen i dem begge

g) »leverandør af ground handling-ydelser«: enhver fysisk eller juridisk person, der leverer en eller flere former for ground handling-ydelser til tredjemand.«

7 Direktivets artikel 6 med overskriften »Levering af ground handling-ydelser til tredjemand« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer efter retningslinjerne i artikel 1 de nødvendige foranstaltninger for at sikre leverandører af ground handling-ydelser fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand.

Medlemsstaterne kan kræve, at leverandører af ground handling-ydelser er etableret i Fællesskabet.

2. Medlemsstaterne kan begrænse antallet af leverandører, som har tilladelse til at levere følgende kategorier ground handling-ydelser:

— bagagehåndtering

— forpladshandling

— brændstof- og oliepåfyldning

— fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit.

Antallet kan dog ikke begrænses til mindre end to for hver kategori.

3. Endvidere må fra den 1. januar 2001 mindst én af disse leverandører ikke direkte eller indirekte kontrolleres:

— af lufthavnens forvaltningsorgan, eller

— af en bruger, som i året forud for udvælgelsen af disse leverandører har transporteret mere end 25% af de passagerer eller den fragt, der er registreret i lufthavnen, eller

— af et organ, der direkte eller indirekte kontrollerer eller kontrolleres af forvaltningsorganet eller af en sådan bruger.

En medlemsstat kan imidlertid senest den 1. juli 2000 anmode om, at forpligtelsen efter dette stykke udskydes indtil den 31. december 2002.

Kommissionen behandler en sådan anmodning med bistand af det udvalg, der er omhandlet i artikel 10, og den kan under hensyn til udviklingen i sektoren og navnlig situationen i lufthavne, der er sammenlignelige i henseende til trafikmængde og -mønstre, beslutte at efterkomme denne anmodning.

4. Begrænser medlemsstaterne antallet af tilladte leverandører i medfør af stk. 2, må de ikke derved hindre en bruger af en lufthavn, uanset hvilken del af lufthavnen vedkommende har fået tildelt, i for hver enkelt kategori ground handling-ydelser, der er underlagt begrænsninger, reelt at kunne vælge mellem mindst to leverandører af ground handling-ydelser på de i stk. 2 og 3 omhandlede betingelser.«

8 Direktivets artikel 7 med overskriften »Egen-handling« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer efter artikel 1 de nødvendige foranstaltninger for at sikre fri udøvelse af egen-handling.

2. For følgende kategorier ground handling-ydelser:

— bagagehåndtering

— forpladshandling

— brændstof- og oliepåfyldning

— fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit

kan medlemsstaterne dog begrænse udøvelsen af egen-handling, men ikke til mindre end to brugere, på betingelse af, at de udvælges på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.«

9 Direktivets artikel 9 med overskriften »Undtagelser« bestemmer i stk. 1:

»Når specifikke plads- og kapacitetshensyn i en lufthavn, navnlig på grund af pladsmangel og arealets udnyttelsesgrad, umuliggør åbning af markedet og/eller udøvelse af egen-handling i det omfang, der er fastsat i dette direktiv, kan den pågældende medlemsstat beslutte:

a) at begrænse antallet af leverandører for en eller flere andre kategorier ground handling-ydelser end dem, der er nævnt i artikel 6, stk. 2, i hele lufthavnen eller i dele af den; i så fald finder artikel 6, stk. 2 og 3, anvendelse

b) kun at lade en enkelt leverandør levere de i artikel 6, stk. 2, nævnte kategorier ground handling-ydelser

c) kun at lade et begrænset antal brugere udøve egen-handling for alle andre kategorier end dem, der er nævnt i artikel 7, stk. 2, på betingelse af, at brugerne udvælges på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier

d) at forbyde udøvelse af egen-handling for de former for ground handling-ydelser, der er nævnt i artikel 7, stk. 2, eller at begrænse udøvelsen til en enkelt bruger.«

10 Direktivets artikel 16 med overskriften »Adgang til anlæg« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre leverandører af tjenesteydelser og brugere, som ønsker at udføre egen-handling, adgang til lufthavnsanlæggene, i det omfang denne adgang er nødvendig for udøvelsen af deres virksomhed. Hvis forvaltningsorganet eller efter omstændighederne den offentlige myndighed eller et andet organ, hvorunder det sorterer, stiller betingelser for en sådan adgang, skal disse være relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

2. Den disponible ground handling-plads i lufthavnen skal på grundlag af regler og kriterier, der er relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende, fordeles mellem de forskellige leverandører af tjenesteydelser og de forskellige brugere, der udfører egen-handling, herunder nytilkomne, i det omfang det er nødvendigt for, at de kan udøve deres rettigheder, og for at sikre reel og loyal konkurrence.

3. Skal der betales for adgang til lufthavnsanlæggene, fastsættes denne betaling på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.«

11 Ved vedtagelsen af direktivet fik Kommissionen i mødereferatet optaget følgende erklæring vedrørende anvendelsen af dette direktivs artikel 16, stk. 3:

»Kommissionen erklærer, at artikel 16, stk. 3, anerkender lufthavnens ret til at opkræve en afgift for adgang til lufthavnsanlæggene fra leverandører af tjenesteydelser og egenhandlingbrugere.

Kommissionen erklærer, at en sådan afgift kan forstås som et kommercielt gebyr [Geschäftsgebühr], og at det bl.a. kan bidrage til lufthavnens selvfinansiering, idet det dog skal fastsættes på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.«

National lovgivning

12 Ved Gesetz über Bodenabfertigungsdienste af 11. november 1997 (BGBl. 1997 I, s. 2694) (lov om ground handling-ydelser), blev der i Luftverkehrsgesetz (lov om lufttrafikken) indføjet en bemyndigelsesbestemmelse, og med hjemmel heri udstedtes Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften (BADV — bekendtgørelse om ground handling-ydelser i lufthavne og om ændring af andre lufttransportbestemmelser) af 10. december 1997 (BGBl. 1997 I, s. 2885, herefter »BADV«).

13 BADV's § 9, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1) Lufthavnsvirksomheden og en leverandør af tjenesteydelser og/eller en bruger, der anvender egen-handling, er forpligtet til at indgå en aftale om benyttelse af de dele af lufthavnen og dens anlæg, der er nødvendige og disponible, samt om de vederlag, der i henhold til denne bekendtgørelse [...] skal betales til lufthavnsvirksomheden.

[...]

3) Lufthavnsvirksomheden er berettiget til at opkræve vederlag for adgangen til, opretholdelse og benyttelse af lufthavnsanlæggene hos leverandører af tjenesteydelser og/eller brugere, der anvender egen-handling. Disse beløb fastsættes efter høring af Brugerudvalget på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier og kan i form af et kommercielt vederlag navnlig bidrage til lufthavnens selvfinansiering [...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Af forelæggelseskendelsen fremgår, at Lufthansas fly flyver til og fra Hannover-Langenhagen. Lufthansa sørger for check-in af egne passagerer og af andre flyselskabers passagerer. Med henblik på udførelsen af disse aktiviteter udlejer lufthavnen betjeningsskranker til Lufthansa til en leje, der er fastsat i en kontrakt om ground-handling af luftfartøjerne.

15 Indtil slutningen af 1997 havde Flughafen ikke krævet betaling af et vederlag for adgang — i hvert fald ikke ved egen-handling. Derimod opkrævede Flughafen allerede et sådant vederlag hos leverandører, der ydede ground handling-ydelser til tredjemand, og hos andre leverandører.

16 Det er ubestridt, at adgangsvederlaget er betaling for adgang til ground handling-markedet i lufthavnen, og at det ikke dækker konkrete ydelser fra Flughafen, som f.eks. adgang til særlige eller fælles anlæg. For en sådan adgang betaler Lufthansa et vederlag for brug til Flughafen.

17 Den 1. januar 1998 indførte Flughafen et nyt reglement for anvendelse af lufthavnen, hvori punkt 2.5.1 og 2.5.2 lyder:

2.5.1. Lufthavnsvirksomheden tilbyder ground handling-ydelser i overensstemmelse med den til enhver tid gældende affattelse af fortegnelsen over ydelserne og bestemmelserne om betalingen. Brugere, der anvender egen-handling og/eller leverandører af ydelser, er, i det omfang lufthavnsvirksomheden tillader det, ligeledes berettiget til at præstere disse ydelser.

2.5.2. Lufthavnsvirksomheden er berettiget til at opkræve betaling fra de godkendte brugere, der anvender egen-handling og/eller leverandører af ydelser, for adgang til, opretholdelse og benyttelse af dens anlæg, som et kommercielt vederlag, der navnlig kan bidrage til lufthavnens selvfinansiering.

18 Med hjemmel heri vedtog Flughafen en vederlagsordning, der fastsætter et adgangsvederlag på 0,30 DEM pr. passager.

19 Den 24. juli 1998 krævede Flughafen en betaling på 151 890,74 DEM fra Lufthansa som adgangsvederlag for perioden fra den 1. januar 1998. Lufthansa bestred, at dette krav var berettiget, og Flughafen anlagde derfor søgsmål ved Landgericht Frankfurt am Main med påstand om betaling af det pågældende vederlag.

20 Landgericht Frankfurt am Main frifandt Lufthansa, og Flughafen appellerede dommen til den forelæggende ret. For den forelæggende ret er spørgsmålet navnlig, om Lufthansa er forpligtet til at indgå en kontrakt om betaling af adgangsvederlag. I den forbindelse har Oberlandesgericht anført, at Flughafen i

givet fald ifølge BADV's § 9, stk. 3, sammenholdt med direktivets artikel 16, stk. 3, kunne have krav på, at der blev indgået en tilladelsesaftale og aftalt et vederlag som betaling for adgang ud over en betaling for brug af lufthavnsanlæggene.

21 Ordlyden af BADV's § 9, stk. 1 og 3, gør det ikke muligt for den forelæggende ret entydigt at fastslå, om der er en ret til vederlag for muligheden for adgang til ground handling-markedet, som adskiller sig fra retten til et vederlag for tilrådighedsstillelse og brug af lufthavnsanlæggene.

22 Ifølge den forelæggende ret kan det hverken af ordlyden af, ånden bag eller formålet med direktivet, navnlig artikel 16, stk. 3, sammenholdt med 25. betragtning, udledes, at en lufthavnsvirksomhed kan forlange et adgangsvederlag i form af et markedsadgangsvederlag og derudover et særskilt vederlag for at få stillet lufthavnsanlæggene til rådighed.

23 Den forelæggende ret har i den forbindelse bemærket, at direktivets artikel 16, stk. 3, henviser til »adgang til lufthavnsanlæggene«, hvilket må betyde de fysiske anlæg. Adgang til anlæg kan ikke umiddelbart forstås som adgang til et bestemt marked. Det pågældende bestemmelse gør det muligt at modtage et fast vederlag efter en fælles aftale, hvorefter de fysiske anlæg stilles til rådighed. Denne brugerbetaling tager lufthavnsvirksomhedens interesse i fortjeneste og dækningen af omkostningerne samt formålet med åbningen af markedet i betragtning.

24 Ifølge den forelæggende ret har direktivet til formål at åbne markedet og formindske omkostningerne. Såfremt Flughafens opfattelse måtte være rigtig, ville dette medføre, at en adgang, der i årtier har været sikret Lufthansa og flyselskaber i tilsvarende situationer, ikke blot ikke længere foreligger, men den ville endda

blive vanskeliggjort, da den er blevet ledsaget af væsentlige omkostninger. Direktivets artikel 16, stk. 3, sammenholdt med dets 25. betragtning, betyder derfor kun, at adgang til lufthavnsanlæggene kan være forbundet med en betaling, der under hensyntagen til en fortjeneste for virksomheden skal fastsættes på grundlag af de angivne kriterier.

25 Den forelæggende ret har anført, at ordlyden af BADV's § 9, stk. 3, Kommissionens beslutning 98/513/EF af 11. juni 1998 om en procedure efter EF-traktatens artikel 86 (IV/35.613 — Alpha Flight Services/Aéroports de Paris, EFT L 230, s. 10) og Rettens dom af 12. december 2000, Aéroports de Paris mod Kommissionen (sag T-128/98, Sml. II, s. 3929) tilsyneladende taler for Flughafens fortolkning. I lyset heraf kan direktivets artikel 16, stk. 3, og BADV's § 9 ligeledes fortolkes som betaling for åbning af en indtjeningsmulighed og ikke for en specifik benyttelse af et fysisk anlæg.

26 Ifølge den forelæggende ret må Flughafens fortolkning snarere tilbagevises, når man ser på direktivets tilblivelseshistorie. De forslag, der i den forbindelse blev fremsat af Europa-Parlamentet og Regionsudvalget for Den Europæiske Union, hvori sidstnævnte havde anvendt udtrykket »bevillingsafgift«, blev hverken medtaget i Rådets fælles holdning eller i direktivets endelige udgave.

27 Den forelæggende ret har desuden anført, at en del af den juridiske litteratur finder, at et adgangsvederlag er forskelligt fra en betaling for særskilte ydelser, der normalt præsteres af lufthavnens forvaltningsorgan, og at BADV's § 9, stk. 3, indeholder tre betalingskomponenter, nemlig adgang, tilrådighedsstillelse og brug. Heroverfor mener andre juridiske forfattere, at et adgangsvederlag ikke har støtte i nogen af direktivets bestemmelse, og at det gør det vanskeligere for konkurrenterne til lufthavnens forvaltningsorgan at få adgang til ground handling-markedet.

28 Den forelæggende ret har anført, at selv hvis direktivet skulle fortolkes således, at det tillader, at der opkræves et adgangsvederlag, ville en sådan opkrævning kun være tilladt, såfremt leverandøren af tjenesteydelserne fik adgang til markedet uden at anvende lufthavnsanlæggene, fordi tildelingen af en indtjeningsmulighed i de andre tilfælde allerede ville være betalt gennem vederlaget for brug af disse anlæg.

29 Selv om direktivet skal fortolkes således, at det tillader, at der opkræves et adgangsvederlag, er spørgsmålet ifølge den forelæggende ret, hvorvidt dette ekstra adgangsvederlag ligeledes kan opkræves på områder, hvor det pågældende marked allerede gennem længere tid har været åbent, og hvor direktivet derfor ikke har virkning.

30 Besvares også dette spørgsmål bekræftende, opstår der for Oberlandesgericht det yderligere spørgsmål, hvorvidt dette vederlag ligeledes kan kræves af en virksomhed, der tidligere havde adgang til markedet udelukkende mod betaling af et vederlag for brug, der regelmæssigt blev justeret, med den virkning, at ground handling-omkostningerne — i strid med direktivets formål — ville stige betydeligt.

31 Det kunne ifølge den forelæggende ret videre føre til en forskelsbehandling, der muligvis ikke var sagligt begrundet, og derfor en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, hvis hidtidige leverandører af ydelser og nye godkendte leverandører af ydelser blev behandlet forskelligt. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der ved den fortolkning, som den selv foretrækker, hverken er tale om forskelsbehandling mellem brugere, der anvender egen-handling og leverandører af ydelser til tredjemand, eller forskelsbehandling mellem hidtidige og nye godkendte leverandører af ground handling-ydelser. Lufthavnsvirksomheden kan i alle tilfælde fastsætte et vederlag for brug under hensyntagen til sin interesse i fortjeneste og under iagttagelse af de i artikel 16, stk. 3, fastsatte kriterier.

32 For så vidt Domstolen måtte fastslå, at Flughafen har ret til at opkræve et adgangsvederlag hos en virksomhed som Lufthansa, er spørgsmålet, om fremgangsmåden ved beregningen af det i hovedsagen omhandlede vederlag er i overensstemmelse med kravene fastsat i direktivets artikel 16, stk. 3.

33 På baggrund af det ovenfor anførte har Oberlandesgericht Frankfurt am Main besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996, navnlig artikel 16, stk. 3, sammenholdt med 25. betragtning, fortolkes således, at en lufthavns forvaltningsorgan i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, er berettiget til ud over et vederlag for brug af anlæggene (leje) at forlange et særligt vederlag — i form af et adgangsvederlag som betaling for at åbne for en beskæftigelsesmulighed — for tilladelsen til at få »adgang til lufthavnsanlæggene« fra en bruger, der anvender egen-handling og/eller en leverandør af ground handling-ydelser (leverandør), og som i henhold til aftale skal betale for på lejebasis at få stillet lufthavnsanlæg — konkret: skranke til ground handling af flypassagerer — til rådighed,

eller (andet led af alternativet) følger det af direktivets bestemmelser kun, at de kriterier, der er nævnt i artikel 16, stk. 3, skal anvendes ved fastsættelsen af vederlaget for brug, og at der kan tages hensyn til lufthavnens forvaltningsorgans interesse i at opnå fortjeneste?

2) Såfremt spørgsmål 1 (første led af første alternativ) besvares bekræftende, har en lufthavnsvirksomhed da også krav over for en bruger, der anvender egen-

handling og/eller en leverandør af ground handling-ydelser (sagsøgtes situation i hovedsagen), inden for de områder, hvor der allerede var sikret fri adgang til ground handling-markedet, inden direktivet trådte i kraft, f.eks. vedrørende landbaseret groundhandling?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, skal direktivet da fortolkes således, at en lufthavns forvaltningsorgan i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, også er berettiget til at kræve et yderligere vederlag, som omhandlet i spørgsmål 1, som betaling for tilladelsen til af få »adgang til lufthavnsanlæggene« af en bruger, der anvender egen-handling og/eller en leverandør af ground handling-ydelser, der, som sagsøgte i hovedsagen, indtil ikrafttrædelsen af direktivet eller af de bestemmelser, hvorved direktivet er gennemført i national ret, (kun) har betalt leje for anvendelsen af de pågældende lufthavnsanlæg?

4) Er et krav om et vederlag for adgang til markedet over for en bruger, der anvender egen-handling og/eller en leverandør af ground handling-ydelser, der hidtil har haft fri adgang til markedet for ground handling-ydelser — i dette tilfælde udelukkende inden for egen-handling — uden at der er blevet opkrævet et yderligere adgangsvederlag, i givet fald endda obligatorisk, for at hindre forskelsbehandling over for andre brugere, der anvender egen-handling, og leverandører,

   a) som allerede hidtil ud over brugerbetaling også er blevet opkrævet et yderligere adgangsvederlag?

   b) som først har fået adgang til lufthavnsanlæggene på grund af den retsstilling, der er en følge af direktivet, og derfor fra nu af skal betale et adgangsvederlag ud over en betaling for brug af anlæggene?

5) Såfremt artikel 16, stk. 3, i Rådets direktiv 96/67 af 15. oktober 1996 berettiger et lufthavns forvaltningsorgan til at forlange et yderligere adgangsvederlag, som beskrevet ovenfor, opfylder et vederlag, der forlanges ud over en betaling for brug af ground handling-skranker, da de krav, der stilles til relevans, objektivitet, gennemsigtighed og ikke-diskrimination i artikel 16, stk. 3, når det er fastsat efter antallet af flypassagerer (i dette tilfælde: 0,30 DEM pr. betjent flypassager)?«

Det første spørgsmål

34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 16, stk. 3, tillader en lufthavns forvaltningsorgan at forlange et vederlag for adgang til ground handling-markedet i lufthavnen af leverandører af ground handling-ydelser eller af brugere, der anvender egen-handling, som modydelse for tildeling af en mulighed for fortjeneste, og som skal betales ud over det vederlag, som den pågældende leverandør eller bruger skal betale for at få stillet lufthavnsanlæggene til rådighed.

35 Ifølge Flughafen og den græske regering er vederlaget for »adgang til lufthavnsanlæggene«, som lufthavnens forvaltningsorgan ifølge direktivets artikel 16, stk. 3, kan opkræve hos leverandører af ground handling-ydelser og brugere, der anvender egen-handling, i virkeligheden en betaling for adgang til »markedet« for ground handling-ydelser, dvs. for muligheden for den fortjeneste, som denne adgang åbner for disse leverandører og brugere. Der er således tale om et vederlag, der betales ud over vederlaget for at få stillet lufthavnsanlæggene til rådighed, og det er ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde.

36 Dette synspunkt kan ikke tiltrædes.

37 I 25. betragtning til direktivet hedder det, at »der bør sikres leverandører, der har tilladelse til at levere ground handling-ydelser, og brugere, der har tilladelse til at anvende egen-handling, adgang til lufthavnens anlæg«, og »der bør dog kunne kræves betaling for denne adgang«.

38 Direktivets artikel 16 med overskriften »Adgang til anlæg« bestemmer i stk. 1 og 3, at »medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre leverandører af tjenesteydelser og brugere, som ønsker at udføre egen-handling, adgang til lufthavnsanlæggene«, og »skal der betales for adgang til lufthavnsanlæggene, fastsættes denne betaling på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier«.

39 Heraf fremgår, at lufthavnens forvaltningsorgan kan kræve betaling for adgangen til »lufthavnsanlæggene«.

40 Denne henvisning til anlæg vedrører åbenbart de infrastrukturer og udstyr, som lufthavnen stiller til rådighed. Denne fortolkning kan ligeledes udledes af direktivets artikel 2, litra a), der definerer en lufthavn som et område, der er specielt indrettet til landing, start og manøvrering af luftfartøjer, »herunder også eventuelle anlæg, der er tilknyttet« af hensyn til trafikken og servicering af luftfartøjer, samt »nødvendige anlæg til betjening af den erhvervsmæssige lufttrafik«.

41 Som Lufthansa med rette har anført, ville enhver anden fortolkning af direktivets artikel 16 desuden gøre denne bestemmelses stk. 1 indholdsløs, da denne har til formål at sikre leverandører af tjenesteydelser og brugere, som ønsker at udføre egen-handling, adgang til lufthavnsanlæggene, »i det omfang denne adgang er nødvendig for udøvelsen af deres virksomhed«. I den forbindelse er det ubestridt, at udøvelse af ground handling-ydelser under alle omstændigheder forudsætter adgang til markedet. Følgelig giver præciseringen i direktivets artikel 16, stk. 1, kun mening, såfremt den vedrører adgangen til selve lufthavnsanlæggene, hvorved den nødvendige adgang afhænger af den pågældende aktivitet. For udøvelsen af visse ground handling-aktiviteter har leverandøren eller brugeren behov for at leje løsøre eller fast ejendom tilhørende lufthavnens forvaltningsorgan, mens det for udøvelsen af andre ground handling-aktiviteter er tilstrækkeligt udelukkende at have adgang til de fælles anlæg.

42 Fortolkningen, hvorefter direktivet ikke giver mulighed for at opkræve betaling for adgang, finder støtte i andre af direktivets bestemmelser, navnlig artikel 6 og 7. Disse bestemmelser, der forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre leverandører af ground handling-ydelser og brugere, der ønsker at udføre egen-handling, »fri adgang til markedet« og »fri udøvelse af egen-handling«, indeholder ikke nogen hjemmel til at kræve betaling for disse friheder i modsætning til, hvad der er tilfældet i direktivets artikel 16, stk. 3, vedrørende adgang til »lufthavnsanlæggene«.

43 Denne fortolkning følger nødvendigvis også af direktivets formål, der består i at sikre åbningen af ground handling-markedet, en åbning, som ifølge femte betragtning til direktivet bl.a. skal bidrage til at mindske luftfartsselskabernes driftsomkostninger.

44 Lufthavnens forvaltningsorgans mulighed for at opkræve et markedsadgangsvederlag ud over et vederlag for brugen af lufthavnsanlæggene ville ikke lette adgangen til det berørte marked, men ville endda direkte modarbejde målet om at mindske luftfartsselskabernes driftsomkostninger og i visse tilfælde føre til en forhøjelse af disse omkostninger. Dette ville være tilfældet, såfremt visse leverandører eller brugere, der som Lufthansa ikke betalte adgangsvederlag inden direktivets gennemførelse, for fremtiden i henhold til de kriterier, der er foreskrevet i direktivets artikel 16, stk. 3, ville være tvunget til at betale et sådant vederlag.

45 I den forbindelse må man også forkaste Flughafens argument om, at direktivet ikke gyldigt kan regulere betingelserne for krav om betaling for brug af »lufthavnsanlæggene«, da formålet med direktivet i henhold til dets titel er at sikre »adgangen« til ground handling-»markedet« og ikke til de pågældende »anlæg«.

46 Som generaladvokaten har anført i punkt 36 og 37 i sit forslag til afgørelse, er den omstændighed, at adgang til ground handling-markedet kræver adgang til lufthavnsanlæggene, forklaringen på, at fællesskabslovgiver ikke kun har fastsat bestemmelser, der direkte vedrører adgangen til dette marked, men at den med henblik på at sikre en effektiv adgang til dette marked desuden har skullet præcisere betingelserne for adgangen til selve lufthavnsanlæggene.

47 Direktivets opbygning taler endvidere imod Flughafens argumentation, hvorefter fællesskabslovgivers hensigt har været at tillade et adgangsvederlag som betaling for de yderligere byrder, som en åbning af ground handling-markedet medfører for lufthavnens forvaltningsorgan, for at sikre dens selvfinansiering.

48 For det første har fællesskabslovgiver i niende betragtning til direktivet anført, at fri adgang til ground handling-markedet er foreneligt med, at Fællesskabets lufthavne fungerer hensigtsmæssigt, uden at omtale noget vederlag som betaling for denne adgang. For det andet er der ingen af bestemmelserne i direktivet om undtagelser til princippet om fri adgang, dvs. direktivets artikel 6, 7 og 9, som hjemler en sådan undtagelse af hensyn til nødvendigheden af lufthavnens selvfinansiering. Desuden har lufthavnene andre finansieringskilder end dem, der er knyttet til ground handling-virksomhed, såsom start- og landingsgebyrer.

49 En gennemgang af direktivets tilblivelseshistorie bekræfter ligeledes rigtigheden af denne fortolkning af direktivets artikel 16, stk. 3.

50 Det må herved bemærkes, at direktivets endelige tekst ikke medtager ændring nr. 29 til forslag til Rådets direktiv 95/C 142/09 (EFT 1995 C 142, s. 7) fremsat i Europa-Parlamentets udtalelse til forslag til Rådets direktiv om adgang til markedet for ground handling-tjenesteydelser i Fællesskabets lufthavne (EFT 1995 C 323, s. 94). Ifølge denne ændring opkræves et vederlag »for tredjemands varetagelse af de beskæftigelsesmuligheder, som lufthavnsvirksomhederne har skabt«, ud over det vederlag for brug, der kan kræves for adgang til lufthavnsanlæggene, og som tager hensyn til de hermed forbundne omkostninger for lufthavnen og tilrådighedstillelse af infrastrukturen. Direktivets artikel 16, stk. 3, tillader derimod kun betaling for adgang til »lufthavnsanlæggene«, hvilket bekræfter Lufthansas og Kommissionens opfattelse, hvorefter den pågældende bestemmelse ikke tillader vederlag for adgang til markedet som betaling for de indtjeningsmuligheder, der skabes ved denne adgang.

51 Hvad angår erklæringen vedrørende anvendelsen af direktivets artikel 16, stk. 3, som Kommissionen fik optaget i mødereferatet ved direktivets vedtagelse, og som Lufthansa har anført til støtte for sin opfattelse, er det tilstrækkeligt at anføre, at det af denne erklæring heller ikke kan udledes, at det heri nævnte »kommercielle gebyr«, der kan »bidrage til lufthavnens selvfinansiering«, i virkeligheden udgør et vederlag for adgang til markedet. Under alle omstændigheder kan en sådan erklæring ikke give anledning til en anden fortolkning end den, som fremgår af selve ordlyden af den berørte bestemmelse (jf. i denne retning bl.a. dom af 23.2.1988, sag 429/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 843, præmis 9).

52 I øvrigt kan hverken beslutning 98/513 eller dommen i sagen Aéroports de Paris mod Kommissionen påberåbes af Flughafen, eftersom de faktiske omstændigheder, der førte til denne beslutning og derefter til dommen, ikke vedrørte direktivets anvendelse, men omhandlede fællesskabsretten, som den forelå forud for direktivets ikrafttrædelse.

53 De grundlæggende fællesskabsretlige principper, der er anført af Flughafen, nemlig princippet om forbud mod forskelsbehandling, ejendomsretten og friheden til at udøve en økonomisk eller kommerciel virksomhed, er heller ikke til hinder for en fortolkning af direktivet, der forbyder et krav om adgangsvederlag.

54 Hvad angår princippet om forbud mod forskelsbehandling er det tilstrækkelig at bemærke, at Flughafens argumentation om en tilsidesættelse af dette princip, idet et sådant vederlag kræves af visse erhvervsdrivende og ikke af andre, skal forkastes, eftersom det bygger på et fejlagtigt udgangspunkt, da det af de ovennævnte betragtninger fremgår, at hverken direktivets artikel 16, stk. 3, eller andre bestemmelser i direktivet kan berettige opkrævning af et vederlag hos leverandører af tjenesteydelser eller brugere som betaling for adgang til det pågældende marked.

55 Vedrørende ejendomsretten bemærkes, at den omstændighed, at lufthavnens forvaltningsorgan ikke har ret til at opkræve et adgangsvederlag — i modsætning til det af Flughafen anførte — ikke betyder, at det pågældende organ er frataget muligheden for fortjeneste på de økonomiske tjenesteydelser, som det præsterer på ground handling-markedet, som det giver adgang til.

56 I den forbindelse kræver direktivets artikel 16, stk. 3, at betalingen, der kan kræves som modydelse for adgangen til lufthavnsanlæggene, fastsættes på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier. Som følge heraf er denne bestemmelse ikke til hinder for, at den pågældende betaling fastsættes på en sådan måde, at lufthavnens forvaltningsorgan ikke blot får dækket omkostninger, der er forbundet med at stille lufthavnsanlæggene til rådighed og vedligeholde dem, men at det tillige opnår en fortjeneste.

57 Denne fortolkning har støtte i direktivets tilblivelseshistorie, hvoraf det fremgår, at mens forslaget til direktivet, jf. denne doms præmis 50, i en tilsvarende bestemmelse (artikel 14, stk. 3) bestemte, at lufthavnens forvaltningsorgan kun kunne afkræve et gebyr til »at dække de hermed forbundne omkostninger for lufthavnen og afspejle deres niveau«, indeholder direktivets artikel 16, stk. 3, ikke en sådan præcisering.

58 Flughafens argumentation om, at ejendomsretten er tilsidesat, skal derfor forkastes, da den hviler på en fejlagtig antagelse af, at Flughafen ikke vil være i stand til at udnytte sin ejendom med fortjeneste for øje.

59 Under den mundtlige forhandling har Flughafen gjort gældende, at forbuddet mod at opkræve et adgangsvederlag udgør et vilkårligt indgreb i dens ret til fri udøvelse af økonomisk eller kommerciel virksomhed, da dette forbud ikke er fastsat i direktivet og derfor er ulovligt. Som det fremgår af de ovennævnte bemærkninger, fremgår begrænsningen i den frie prisfastsættelse — som forbuddet over for lufthavnens forvaltningsorgan mod at opkræve et vederlag udelukkende for adgang til ground handling-markedet udgør — klart af direktivet. Flughafens argumentation hviler således også i dette tilfælde på en fejlagtig antagelse og bør derfor forkastes.

60 Det første led af det første spørgsmål skal på denne baggrund besvares således, at direktivet, navnlig dets artikel 16, stk. 3, er til hinder for, at en lufthavns forvaltningsorgan forlanger et vederlag for adgang til ground handling-markedet i lufthavnen af leverandører af ground handling-ydelser eller af brugere, der anvender egen-handling, som modydelse for tildeling af en mulighed for fortjeneste, og som skal betales ud over det vederlag, som den pågældende leverandør eller bruger skal betale for at få stillet lufthavnsanlæggene til rådighed.

61 Med det andet led af det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktivets artikel 16, stk. 3, begrænser sig til at bestemme, at det pågældende forvaltningsorgan har ret til at opkræve et vederlag, hvis størrelse fastsættes i overensstemmelse med kriterierne fastsat i denne artikel, og som tager hensyn til lufthavnens forvaltningsorgans interesse i at opnå fortjeneste for brug af lufthavnsanlæggene.

62 Som det fremgår af denne doms præmis 55-57, skal det andet led af det første spørgsmål besvares således, at lufthavnens forvaltningsorgan har ret til at opkræve et vederlag, hvis størrelse fastsættes i overensstemmelse med kriterierne

fastsat i direktivets artikel 16, stk. 3, og som tager hensyn til dette lufthavnsforvaltningsorgans interesse i at opnå fortjeneste for brug af lufthavnsanlæggene.

63 På baggrund af det ovenfor anførte skal det første spørgsmål besvares med, at direktivet, navnlig dets artikel 16, stk. 3, er til hinder for, at en lufthavns forvaltningsorgan forlanger et vederlag for adgang til ground handling-markedet i lufthavnen af leverandører af ground handling-ydelser eller af brugere, der anvender egen-handling, som modydelse for tildeling af en mulighed for fortjeneste, og som skal betales ud over det vederlag, som den pågældende leverandør eller bruger skal betale for at få stillet lufthavnsanlæggene til rådighed. Derimod har lufthavnsforvaltningsorganet ret til at opkræve et vederlag, hvis størrelse fastsættes i overensstemmelse med kriterierne fastsat i direktivets artikel 16, stk. 3, og som tager hensyn til lufthavnens forvaltningsorgans interesse i at opnå fortjeneste for brug af lufthavnsanlæggene.

Andet til femte spørgsmål

64 I betragtning af besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare andet til femte spørgsmål.

Sagens omkostninger

65 De udgifter, der er afholdt af den græske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Oberlandesgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 31. juli 2001, for ret:

Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne, navnlig dets artikel 16, stk. 3, er til hinder for, at en lufthavns forvaltningsorgan forlanger et vederlag for adgang til ground handling-markedet i lufthavnen af leverandører af ground handling-ydelser eller af brugere, der anvender egen-handling, som modydelse for tildeling af en mulighed for fortjeneste, og som skal betales ud over det vederlag, som den pågældende leverandør eller bruger skal betale for at få stillet lufthavnsanlæggene til rådighed. Derimod har lufthavnens forvaltningsorgan ret til at opkræve et vederlag, hvis størrelse fastsættes i overensstemmelse med kriterierne fastsat i direktivets artikel 16, stk. 3, og som tager hensyn til lufthavnsforvaltningsorganets interesse i at opnå fortjeneste for brug af lufthavnsanlæggene.

Puissochet Gulmann Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident