ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

21 november 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Luchtvervoer – Richtlijn 2009/12/EG – Artikelen 3 en 6 – Artikel 11, leden 1 en 7 – Luchthavengelden – Bescherming van de rechten van de luchthavengebruikers – Mogelijkheid voor de luchthavenbeheerder om luchthavengelden overeen te komen die lager zijn dan die welke zijn goedgekeurd door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit – Rechtsmiddelen van luchthavengebruikers – Betwisting bij wege van incident voor een civiele rechter die naar billijkheid oordeelt"

In zaak C-379/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) bij beslissing van 12 april 2018, ingekomen bij het Hof op 8 juni 2018, in de procedure

Deutsche Lufthansa AG

tegen

Land Berlin,

in tegenwoordigheid van:

Berliner Flughafen GmbH,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, S. Rodin, D. Šváby (rapporteur), K. Jürimäe en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. Șereș, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 april 2019,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

– Deutsche Lufthansa AG, vertegenwoordigd door H. Neumann, M. Wortmann en B. Tavakoli, Rechtsanwälte,

– het Land Berlin, vertegenwoordigd door R. Klinger, Rechtsanwalt,

– Berliner Flughafen GmbH, vertegenwoordigd door R. Körner, Rechtsanwalt,

– de Duitse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Henze en S. Eisenberg, vervolgens door S. Eisenberg als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Mölls en B. Sasinowska als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 juni 2019,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, artikel 6, leden 3 tot en met 5, en artikel 11, leden 1 en 7, van richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PB 2009, L 70, blz. 11).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Deutsche Lufthansa AG en het Land Berlin (deelstaat Berlijn, Duitsland), betreffende de goedkeuring door het Land Berlin van het nieuwe systeem van luchthavengelden dat Berliner Flughafen GmbH (hierna: „BFG”) als luchthavenbeheerder heeft vastgesteld voor de luchthaven Berlijn-Tegel (Duitsland).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 1, 2, 7, 9, 11 tot en met 13 en 15 van richtlijn 2009/12 luiden als volgt:

„(1) De belangrijkste functie en commerciële activiteit van luchthavens is het waarborgen van het afhandelen van luchtvaartuigen, van landing tot start, en van passagiers en vracht, teneinde luchtvervoerders in staat te stellen hun luchtvervoersdiensten aan te bieden. Met het oog hierop stellen luchthavens een aantal faciliteiten en diensten ter beschikking die verband houden met de inzet van luchtvaartuigen en de verwerking van passagiers en vracht; gewoonlijk dekken zij de kosten daarvan door het heffen van luchthavengelden. Luchthavenbeheerders die faciliteiten en diensten ter beschikking stellen waarvoor luchthavengelden worden geïnd, moeten ernaar streven op een kostenefficiënte basis te functioneren.

(2) Er moet een gemeenschappelijk kader worden vastgesteld voor het reguleren van de essentiële kenmerken van luchthavengelden en de manier waarop ze worden vastgesteld, omdat anders het risico bestaat dat de basisvereisten in de relatie tussen de luchthavenbeheerders en de luchthavengebruikers niet in acht worden genomen. Dit kader laat onverlet dat een lidstaat kan bepalen of en in welke mate bij de vaststelling van de luchthavengelden de inkomsten uit commerciële activiteiten van een luchthaven in aanmerking worden genomen.

[...]

(7) Maatregelen om het openen van nieuwe routes te stimuleren, onder andere om daardoor de ontwikkeling van geografisch benadeelde en ultraperifere gebieden te bevorderen, mogen alleen overeenkomstig het [Unierecht] worden toegepast.

[...]

(9) In 2004 heeft de Raad van de Internationale [Burgerluchtvaartorganisatie] (ICAO-raad) beleid over luchthavengelden aangenomen dat, onder meer, de beginselen van kostengerelateerdheid van luchthavengelden, non-discriminatie en een onafhankelijk mechanisme voor de economische regulering van luchthavens omvat.

[...]

(11) De luchthavengelden mogen niet discriminerend werken. Er moet een verplichte procedure voor regelmatige consultatie tussen de luchthavenbeheerders en de luchthavengebruikers worden opgesteld, waarbij elke partij de mogelijkheid krijgt een beroep te doen op een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit als een besluit over luchthavengelden of de wijziging van het systeem van luchthavengelden door de luchthavengebruikers in vraag wordt gesteld.

(12) In elke lidstaat moet een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit worden opgericht om de onpartijdigheid van beslissingen en de juiste en doeltreffende toepassing van deze richtlijn te garanderen. De autoriteit moet over de nodige middelen (personeel, deskundigheid en financiële middelen) beschikken om zijn taken te kunnen uitvoeren.

(13) Het is van essentieel belang dat de luchthavengebruikers regelmatig door de luchthavenbeheerder worden geïnformeerd over de wijze en de basis waarop de luchthavengelden worden berekend. Die transparantie verschaft de luchtvaartmaatschappijen inzicht in de kosten van de luchthaven en de productiviteit van de investeringen van de luchthaven. Om een luchthavenbeheerder in staat te stellen juist te beoordelen welke toekomstige investeringen noodzakelijk zijn, moeten de luchthavengebruikers al hun operationele prognoses, ontwikkelingsprojecten en specifieke behoeften en suggesties tijdig aan de luchthavenbeheerder meedelen.

[...]

(15) Luchthavenbeheerders moeten de mogelijkheid krijgen luchthavengelden te heffen die overeenstemmen met de infrastructuur en/of het niveau van de aangeboden diensten, aangezien luchtvaartmaatschappijen er een rechtmatig belang bij hebben diensten van een luchthavenbeheerder te vragen die overeenstemmen met de prijs-kwaliteitsverhouding. De toegang tot een gedifferentieerd niveau van infrastructuur of dienstverlening moet echter, op niet-discriminerende basis, openstaan voor alle maatschappijen die er gebruik van willen maken. Als de vraag het aanbod overtreft, moet de luchthavenbeheerder objectieve en niet-discriminerende criteria opstellen om te bepalen wie toegang krijgt. Elke differentiatie van de luchthavengelden moet transparant en objectief zijn en op duidelijke criteria berusten."

4 Artikel 1 van richtlijn 2009/12 heeft als opschrift „Onderwerp" en bepaalt in lid 5 het volgende:

„Deze richtlijn laat het recht van de lidstaten onverlet om ten aanzien van een luchthavenbeheerder op hun grondgebied aanvullende regelgevende maatregelen te nemen, mits deze verenigbaar zijn met deze richtlijn of met andere relevante bepalingen van het [Unierecht]. Hiertoe kunnen maatregelen van economisch toezicht behoren, zoals de goedkeuring van systemen en/of van het niveau van luchthavengelden, met inbegrip van op financiële prikkels gebaseerde methoden of regulering inzake prijsplafonds."

5 Artikel 2 van deze richtlijn, dat de „Definities” bevat, bepaalt onder meer:

„[...]

2. ‚luchthavenbeheerder’: de instantie die, al dan niet in combinatie met andere activiteiten, op grond van de nationale wet- of regelgeving of van overeenkomsten de taak heeft de luchthaven- of luchthavennetwerkinfrastructuur te besturen en te beheren en de activiteiten van de verschillende in de betrokken luchthavens of luchthavennetwerken aanwezige ondernemingen te coördineren en te controleren;

3. ‚luchthavengebruiker’: iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die naar of vanaf de desbetreffende luchthaven door de lucht passagiers, post en/of vracht vervoert;

4. ‚luchthavengelden’: een heffing die wordt geïnd ten gunste van de luchthavenbeheerder en die moet worden betaald door de luchthavengebruikers voor het gebruik van de faciliteiten en diensten die exclusief door de luchthavenbeheerder worden aangeboden en die verband houden met het landen, het opstijgen, de verlichting en het parkeren van luchtvaartuigen en de verwerking van passagiers en vracht;

[...]”

6 Artikel 3 van richtlijn 2009/12, met als opschrift „Discriminatieverbod”, luidt:

„De lidstaten zien erop toe dat bij het heffen van de luchthavengelden niet wordt gediscrimineerd tussen luchthavengebruikers, overeenkomstig de [Uniewetgeving]. Dit neemt niet weg dat luchthavengelden uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, met inbegrip van milieuaangelegenheden, kunnen worden gedifferentieerd. De criteria daarvoor moeten relevant, objectief en transparant zijn.”

7 Artikel 6 van deze richtlijn, met als opschrift „Consultatie en verhaal”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat een verplichte procedure wordt vastgesteld voor periodieke consultatie tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers of de vertegenwoordigers of verenigingen van de luchthavengebruikers over de werking van het systeem van luchthavengelden, het niveau van die gelden en, in voorkomend geval, de kwaliteit van de aangeboden diensten. Deze consultatie vindt minstens eenmaal per jaar plaats, tenzij tijdens de laatste consultatie anders is overeengekomen. Indien tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers een meerjarige overeenkomst is gesloten, vindt de consultatie plaats op de wijze die in zo’n overeenkomst is vastgelegd. De lidstaten kunnen eisen om frequenter te consulteren.

2. De lidstaten zien er, voor zover mogelijk, op toe dat wijzigingen van het systeem of het niveau van luchthavengelden plaatsvinden in overeenstemming tussen luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers. Daartoe legt de luchthavenbeheerder een voorstel tot wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden, samen met de redenen voor de voorgestelde wijzigingen, uiterlijk vier maanden vóór de wijzigingen van kracht worden, aan de luchthavengebruikers voor tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die ten overstaan van de luchthavengebruikers moeten worden gemotiveerd. De luchthavenbeheerder consulteert de luchthavengebruikers over de voorgestelde wijzigingen en neemt hun zienswijzen in aanmerking alvorens een besluit te nemen. De luchthavenbeheerder maakt zijn besluit of aanbeveling normaliter uiterlijk twee maanden voordat deze van kracht worden, bekend. De luchthavenbeheerder motiveert zijn beslissing met betrekking tot de standpunten van de luchthavengebruikers ingeval geen overeenstemming over de voorgestelde wijzigingen wordt bereikt tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers.

3. De lidstaten zien erop toe dat, wanneer er een geschil bestaat over een door de luchthavenbeheerder genomen besluit over de luchthavengelden, elke partij de tussenkomst kan vragen van de in artikel 11 bedoelde onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, die de motivering van de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden onderzoekt.

4. Een besluit van de luchthavenbeheerder tot wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden wordt, wanneer om tussenkomst van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit is verzocht, pas van kracht nadat die autoriteit de kwestie heeft onderzocht. De onafhankelijke toezichthoudende autoriteit neemt, binnen vier weken nadat de zaak aan haar is voorgelegd, een voorlopig besluit aangaande het van kracht worden van de wijziging van de luchthavengelden, tenzij binnen dezelfde termijn een definitief besluit kan worden genomen.

5. Lidstaten kunnen besluiten de leden 3 en 4 niet toe te passen voor wijzigingen van het niveau of de structuur van de luchthavengelden op de luchthavens waarvoor:

a) een verplichte nationale wettelijke procedure bestaat volgens welke de luchthavengelden, of hun maximumniveau, worden vastgesteld of goedgekeurd door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, of

b) een verplichte nationale wettelijke procedure bestaat waarbij de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit regelmatig of naar aanleiding van verzoeken van belanghebbenden onderzoekt of dergelijke luchthavens aan een daadwerkelijke concurrentie blootstaan. Indien zulks naar aanleiding van een dergelijk onderzoek gerechtvaardigd lijkt, besluit de lidstaat dat de luchthavengelden, of het maximumniveau daarvan, worden vastgesteld door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit. Dit besluit blijft geldig zo lang noodzakelijk is naar aanleiding van door die autoriteit verricht onderzoek.

De door de lidstaten voor de toepassing van dit lid gehanteerde procedures, voorwaarden en criteria moeten relevant, objectief, niet-discriminerend en transparant zijn."

8 Artikel 7 van richtlijn 2009/12, met als opschrift „Transparantie", luidt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de luchthavenbeheerder alle luchthavengebruikers of vertegenwoordigers of verenigingen van luchthavengebruikers, telkens wanneer de in artikel 6, lid 1, bedoelde consultatie wordt gevoerd, informatie verschaft over de elementen die gebruikt worden als basis voor het vaststellen van het systeem of het niveau van alle luchthavengelden die op de luchthaven door de luchthavenbeheerder worden geïnd. Deze informatie behelst ten minste:

a) een lijst van de verschillende diensten en infrastructuur die in ruil voor de luchthavengelden ter beschikking worden gesteld;

b) de methodiek voor het vaststellen van de luchthavengelden;

c) de algemene kostenstructuur van de faciliteiten en diensten waarop de luchthavengelden betrekking hebben;

d) de opbrengsten uit de verschillende luchthavengelden en de totale kosten van de diensten gedekt door de luchthavengelden;

e) eventuele overheidsfinanciering van de faciliteiten en diensten waarop de luchthavengelden betrekking hebben;

f) prognoses betreffende de situatie van de luchthaven ten aanzien van de luchthavengelden, de ontwikkelingen van het verkeer- en vervoer alsmede de geplande investeringen;

g) het werkelijke gebruik van de luchthaveninfrastructuur en -apparatuur tijdens een bepaalde periode, en tevens

h) de voorspelde resultaten van eventuele omvangrijke geplande investeringen in termen van hun effect op de capaciteit van de luchthaven.

2. De lidstaten zien erop toe dat de luchthavengebruikers vóór iedere consultatie, bedoeld in artikel 6, lid 1, de luchthavenbeheerder informatie verstrekken over met name:

a) de prognoses betreffende de omvang van hun verkeer en vervoer;

b) de prognoses betreffende de samenstelling en het geplande gebruik van hun vloot;

c) hun ontwikkelingsprojecten op de betrokken luchthaven, en

d) hun behoeften op de betrokken luchthaven.

3. Onverminderd de nationale wetgeving wordt de op basis van dit artikel verstrekte informatie als vertrouwelijk of economisch gevoelig beschouwd en als dusdanig behandeld. Bij beursgenoteerde luchthavenbeheerders zullen met name de beursvoorschriften in acht genomen dienen te worden."

9 Artikel 11 van die richtlijn, dat betrekking heeft op de „Onafhankelijke toezichthoudende autoriteit", bepaalt in de leden 1 en 7:

„1. Om te garanderen dat de maatregelen die worden genomen om aan deze richtlijn te voldoen, correct worden toegepast en om ten minste de in artikel 6 vermelde taken uit te voeren, wijzen de lidstaten een onafhankelijke autoriteit aan of stellen zij deze in als nationale onafhankelijke toezichthoudende autoriteit. Deze autoriteit kan dezelfde zijn als de entiteit die door de lidstaten belast is met de in artikel 1, lid 5, vermelde aanvullende regelgevende maatregelen en dus ook met de goedkeuring van het heffingensysteem en/of het niveau van de heffingen, voor zover het aan de voorwaarden van lid 3 van dit artikel voldoet.

[...]

7. Wanneer de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit de rechtvaardiging voor de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden overeenkomstig artikel 6 onderzoekt, krijgt zij toegang tot de nodige informatie van de betrokken partijen en raadpleegt zij de betrokken partijen alvorens haar besluit te nemen. Onverminderd het bepaalde in artikel 6, lid 4, neemt de autoriteit zo spoedig mogelijk, en in ieder geval binnen vier maanden nadat de zaak aan haar is voorgelegd, een definitief besluit. Deze termijn kan in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen met twee maanden worden verlengd. De besluiten van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn bindend, onverminderd parlementaire of rechterlijke beroepsprocedures, naargelang hetgeen in de lidstaten van toepassing is."

Duits recht

10 § 19b van het Luftverkehrsgesetz (wet betreffende het luchtverkeer; hierna: „LuftVG"), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, heeft als opschrift „Systeem van luchthavengelden". Daarin is bepaald:

„(1) De exploitant van een burgerluchthaven of van een vliegveld voor burgerluchtvaart stelt een regeling vast met betrekking tot de vergoedingen die moeten worden betaald voor het gebruik van de faciliteiten en diensten die verband houden met de verlichting, het opstijgen, het landen en het

parkeren van luchtvaartuigen alsook met de verwerking van passagiers en vracht (systeem van luchthavengelden). Het systeem van luchthavengelden moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de autoriteit die bevoegd is voor de afgifte van vergunningen. De goedkeuring wordt verleend wanneer de in het systeem van luchthavengelden opgenomen vergoedingstarieven zijn vastgesteld aan de hand van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria. In het bijzonder dient erop te worden toegezien dat:

1. de te vergoeden diensten en de te vergoeden infrastructuur duidelijk worden omschreven;

2. de berekening van de vergoedingen op een vooraf vastgestelde wijze plaatsvindt op basis van de kosten;

3. alle gebruikers op gelijke wijze toegang hebben tot de diensten en de infrastructuur van de burgerluchthaven of van het vliegveld voor burgerluchtvaart;

4. luchthavengebruikers geen verschillende vergoedingstarieven in rekening worden gebracht zonder dat daarvoor een objectieve reden bestaat.

   Wat burgerluchthavens en vliegvelden voor burgerluchtvaart betreft, mogen de vergoedingen worden gedifferentieerd in het publieke of algemene belang. De criteria daarvoor moeten relevant, objectief en transparant zijn. In het systeem van luchthavengelden voor burgerluchthavens moeten de vergoedingen worden gedifferentieerd op basis van overwegingen die verband houden met de bescherming tegen geluid. Daarnaast moeten zij worden gedifferentieerd op basis van de uitstoot van schadelijke stoffen.

[...]

(3) Onverminderd hetgeen in lid 1 is bepaald, zijn de volgende regels van toepassing op de goedkeuring van het systeem van luchthavengelden voor burgerluchthavens met meer dan vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar:

1. De exploitant van een burgerluchthaven legt het ontwerp van het systeem van luchthavengelden uiterlijk zes maanden vóór de beoogde inwerkingtreding ervan samen met een motivering over aan de luchthavengebruikers met het oog op het bereiken van een akkoord. Dit geldt ook voor wijzigingen van het systeem van luchthavengelden. De in de eerste volzin [van dit punt] bedoelde termijn is niet van toepassing in uitzonderlijke omstandigheden die ten aanzien van de luchthavengebruikers moeten worden uiteengezet.

2. De goedkeuringsaanvraag moet uiterlijk vijf maanden vóór de inwerkingtreding van het systeem van luchthavengelden worden ingediend bij de autoriteit die bevoegd is voor de afgifte van vergunningen. De aanvraag moet met redenen omkleed zijn en aandacht besteden aan afwijkende standpunten van de luchthavengebruikers.

3. De goedkeuring moet worden verleend wanneer de hoogte van de vergoedingen in een redelijke verhouding staat tot de te verwachten daadwerkelijke kosten en wanneer die vergoedingen bovendien kennelijk tot doel hebben een efficiënte dienstverlening te waarborgen. De autoriteit die bevoegd is voor de afgifte van vergunningen, kan van de in de vorige volzin bedoelde toetsing afzien indien de exploitant van de burgerluchthaven een met de luchthavengebruikers gesloten schriftelijk akkoord over het systeem van luchthavengelden overlegt en de regels inzake staatssteun niet zijn geschonden.

[...]

5. De exploitant van de burgerluchthaven raadpleegt de luchthavengebruikers ten minste eenmaal per jaar over het systeem van luchthavengelden. [...]"

11 § 42, lid 2, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO"), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, heeft betrekking op zowel het beroep tot nietigverklaring als het beroep tot verkrijging van een rechterlijk bevel en bepaalt onder meer dat, voor zover de wet niet anders bepaalt, een beroep tot nietigverklaring van een bestuurshandeling enkel ontvankelijk is wanneer de verzoeker aanvoert dat ten gevolge van die bestuurshandeling inbreuk wordt gemaakt op zijn rechten.

12 Het criterium aan de hand waarvan de Duitse civiele rechter toezicht uitoefent op de door de luchthavenbeheerder vastgestelde vergoedingen, vloeit voort uit § 315 van het Bürgerliche Gesetzbuch (burgerlijk wetboek; hierna: „BGB"), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding. Deze bepaling, met als opschrift „Bepaling van de prestatie door een partij", luidt:

„(1) Indien de prestatie door een van de partijen bij de overeenkomst moet worden bepaald, dient in geval van twijfel te worden aangenomen dat zij ex aequo et bono behoort te worden bepaald.

(2) De prestatie moet worden bepaald door middel van een verklaring aan de wederpartij.

(3) Indien de prestatie ex aequo et bono moet worden bepaald, is het resultaat van deze bepaling voor de wederpartij slechts bindend wanneer zij billijk is. Indien dat niet het geval is, wordt de prestatie bepaald bij rechterlijke uitspraak. Hetzelfde geldt wanneer de bepaling wordt uitgesteld."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 De luchtvaartmaatschappij Deutsche Lufthansa betwist als luchthavengebruiker de goedkeuring van een nieuw systeem van luchthavengelden voor de luchthaven Berlijn-Tegel, die wordt beheerd door het Land Berlin.

14 Bij besluit van 13 oktober 2014 heeft het Land Berlin, in zijn hoedanigheid van entiteit die verantwoordelijk is voor de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, het door BFG vastgestelde nieuwe systeem van luchthavengelden met ingang van 1 januari 2015 goedgekeurd (hierna: „litigieuze goedkeuring").

15 Deutsche Lufthansa heeft tegen deze goedkeuring beroep tot nietigverklaring ingesteld. Bij uitspraak van 22 juni 2016 heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (hoogste bestuursrechter van de deelstaten Berlijn en Brandenburg, Duitsland) dit beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat Deutsche Lufthansa niet procesbevoegd was in de zin van § 42, lid 2, VwGO.

16 Het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg heeft in de eerste plaats opgemerkt dat uit een arrest van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) van 8 juli 1977 betreffende de bepaling die voorafging aan § 19b LuftVG en die was vervat in de Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (reglement betreffende exploitatievergunningen voor het luchtverkeer) van 19 juni 1964 (BGBl. 1964 I, blz. 370; hierna: „LuftVZO"), volgt dat de juridische oorzaak van de luchthavengelden niet wordt gevormd door de litigieuze goedkeuring, maar door het feit dat de luchthaven wordt gebruikt, zodat het enige zelfstandige rechtsgevolg van deze goedkeuring is dat zij de luchthavenbeheerder in staat stelt om de nieuwe tariefregeling tegen te werpen aan de luchthavengebruikers. Volgens diezelfde rechter bevestigt § 19b LuftVG dat de publiekrechtelijke werking van die goedkeuring beperkt is tot de verhouding tussen de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit en de luchthavenbeheerder waaraan goedkeuring is verleend. Deze uitlegging betreft weliswaar een oudere regeling dan die welke van toepassing is op het hoofdgeding, maar blijft van toepassing.

17 In de tweede plaats heeft § 19b LuftVG geen beschermende werking jegens derden waar Deutsche Lufthansa zich als luchthavengebruiker op zou kunnen beroepen. De vereisten van non-discriminatie en transparantie kunnen voor de luchthavengebruikers immers geen recht doen ontstaan om beroep in te stellen tegen de goedkeuring van een systeem van luchthavengelden.

18 In de derde plaats waren de luchthavengelden tot de intrekking van de bepaling die voorafging aan § 19b LuftVG onderworpen aan een billijkheidstoetsing door de civiele rechter overeenkomstig § 315 BGB, waarbij een dergelijke toetsing wordt geacht te voldoen aan de constitutionele vereisten. § 19b LuftVG heeft daarin geen verandering gebracht.

19 In de vierde en laatste plaats is deze beoordeling ook verenigbaar met richtlijn 2009/12, in het bijzonder met de artikelen 6 en 11 ervan.

20 Deutsche Lufthansa heeft bij de verwijzende rechter beroep in *Revision* ingesteld tegen de uitspraak van het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg. Zij stelt dat § 42, lid 2, VwGO ertoe moet leiden dat een door een particulier ingesteld beroep tot nietigverklaring ontvankelijk wordt verklaard wanneer deze particulier aannemelijk maakt dat ten gevolge van de bestreden bestuurshandeling inbreuk wordt gemaakt op zijn rechten.

21 Volgens de verwijzende rechter zou Deutsche Lufthansa naar Duits recht bevoegd zijn om beroep tot nietigverklaring in te stellen indien de litigieuze goedkeuring privaatrechtelijke rechtsgevolgen zou hebben, te weten indien in het kader van een systeem van luchthavengelden de door een van de contractanten vastgestelde en door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit goedgekeurde vergoeding bindend zou zijn voor de contractanten, die daarvan niet zouden kunnen afwijken bij het sluiten van gebruiksovereenkomsten.

22 Indien de goedkeuring van een systeem van luchthavengelden privaatrechtelijke rechtsgevolgen heeft, kunnen de betrokken contractanten namelijk aanvoeren dat inbreuk wordt gemaakt op hun uit artikel 2, lid 1, van het Grundgesetz (grondwet) voortvloeiende handelingsvrijheid. Aangezien deze handelingsvrijheid zich mede uitstrekt tot de contractvrijheid en dus tot het recht om zonder enige beperking van overheidswege de inhoud van de contractuele afspraken vast te leggen door onderhandelingen met de wederpartij, kan zij aan de basis liggen van de procesbevoegdheid van de contractanten in de zin van § 42, lid 2, VwGO.

23 De verwijzende rechter merkt in dit verband ten eerste op dat de Duitse wetgever op het gebied van post en telecommunicatie uitdrukkelijk dergelijke privaatrechtelijke rechtsgevolgen heeft beoogd.

24 Daarentegen wijst niets erop dat de Duitse wetgever aan het goedkeuringsvereiste van § 19b, lid 1, tweede volzin, LuftVG dergelijke privaatrechtelijke rechtsgevolgen heeft willen verbinden. Volgens de verwijzende rechter kan dit stilzwijgen van de Duitse wetgever niet berusten op louter toeval, ten eerste omdat de vroegere wetten voorzagen in privaatrechtelijke rechtsgevolgen en ten tweede omdat het in punt 16 van het onderhavige arrest aangehaalde arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 8 juli 1977 niet buiten beschouwing kan worden gelaten. Hieruit moet dus worden afgeleid dat de luchthavengebruikers en de luchthavenbeheerder zelfs in het kader van de regeling van § 19b LuftVG vergoedingen zouden kunnen vaststellen die afwijken van de goedgekeurde tarieven.

25 Indien werd erkend dat de goedkeuring van een systeem van luchthavengelden privaatrechtelijke rechtsgevolgen heeft en dat de luchthavengebruikers bijgevolg procesbevoegd zijn, zou bovendien het traditionele systeem van rechtsmiddelen fundamenteel veranderen, aangezien de civielrechtelijke procedure plaats zou maken voor de bestuursrechtelijke procedure, terwijl de Duitse wetgever deze situatie niet heeft beoogd.

26 Deze op het nationale recht gebaseerde overwegingen zouden echter niet relevant zijn indien richtlijn 2009/12 een principieel verbod zou impliceren om de luchthavenbeheerders en de luchthavengebruikers toe te staan andere luchthavengelden overeen te komen dan die welke door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd op grond van artikel 6, lid 5, eerste volzin, onder a), van die richtlijn.

27 Ten tweede zou een luchthavengebruiker op grond van § 42, lid 2, VwGO bevoegd zijn om op te komen tegen een goedkeuring zoals de litigieuze goedkeuring indien § 19b LuftVG de belangen van de luchthavengebruikers zou beschermen uit hoofde van derdenbescherming. Daartoe zou de bepaling in kwestie evenwel individualiserende feitelijke bestanddelen moeten bevatten die het mogelijk maken een groep van personen te identificeren die zich voldoende onderscheidt van het algemene publiek.

28 Ten derde zou richtlijn 2009/12, met name het in artikel 3 ervan neergelegde discriminatieverbod, kunnen vereisen dat wordt erkend dat Deutsche Lufthansa in het kader van een beroep tegen de litigieuze goedkeuring procesbevoegd is in de zin van § 42, lid 2, VwGO. Dit zou het geval zijn indien de door de civiele rechter verrichte toetsing van het systeem van luchthavengelden, die overeenkomstig § 315 BGB naar billijkheid plaatsvindt, niet zou voldoen aan de vereisten van die richtlijn. Het zou immers in strijd zijn met de constitutionele voorschriften om personen die door de overheid gereguleerde vergoedingen moeten betalen, principieel zowel een toetsing van deze gelden door de bestuurlijke als door de civiele rechter te ontzeggen.

29 Ten vierde benadrukt de verwijzende rechter dat het in § 315 BGB neergelegde billijkheidscriterium volgens vaste rechtspraak vereist dat de objectieve economische belangen van de betrokken contractanten tegen elkaar worden afgewogen, en dat het doel van de overeenkomst alsook het belang van de prestatie waarvoor de gevraagde prijs wordt geacht een redelijke tegenprestatie te vormen, uitvoerig worden beoordeeld. Bovendien kan bij deze afweging ook rekening worden gehouden met andere aspecten, bijvoorbeeld eventuele bepalingen van bijzondere recht zoals de Unierechtelijke beginselen inzake vergoedingen, ook al voorziet § 315 BGB niet uitdrukkelijk in deze mogelijkheid.

30 Voorts stelt de civiele rechter in geval van te hoge vergoedingen vast welk bedrag billijk is en verleent hij aan deze vaststelling ex-tuncwerking overeenkomstig richtlijn 2009/12. Hoewel het opnieuw vaststellen van het bedrag van de vergoedingen door de rechter in beginsel enkel gevolgen inter partes sorteert, kunnen de andere gebruikers zich daarop beroepen door op hun beurt een soortgelijk beroep in te stellen, zodat deze beroepen in hun geheel tot gevolg hebben dat het bedrag van de vergoedingen wordt gelijkgetrokken.

31 De verwijzende rechter is in dit verband van oordeel dat uit het arrest van 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), niet kan worden opgemaakt of de door het Hof in dat arrest gegeven uitlegging eveneens kan worden toegepast op de door richtlijn 2009/12 geregelde luchthavengelden, noch of de door de civiele rechter verrichte toetsing van de systemen van luchthavengelden, die overeenkomstig § 315 BGB naar billijkheid plaatsvindt, in overeenstemming is met richtlijn 2009/12.

32 Denkbaar is tevens dat Deutsche Lufthansa in het kader van een beroep tegen de litigieuze goedkeuring procesbevoegd is als luchthavengebruiker, aangezien luchthavengebruikers volgens artikel 11, lid 7, eerste volzin, van richtlijn 2009/12 de hoedanigheid van „betrokken partijen” bezitten. Deze richtlijn zou dan ook aldus kunnen worden opgevat dat zij de belangen van de luchthavengebruikers dient, doordat hun bij die richtlijn rechten op het gebied van informatie en consultatie worden toegekend.

33 Omdat het Bundesverwaltungsgericht van oordeel is dat het antwoord op de vraag of Deutsche Lufthansa, in haar hoedanigheid van luchthavengebruiker, in het kader van een beroep tot nietigverklaring tegen de litigieuze goedkeuring procesbevoegd is in de zin van § 42, lid 2, VwGO, afhangt van de uitlegging van richtlijn 2009/12, heeft die rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is een nationale bepaling volgens welke het door de luchthavenbeheerder vastgestelde systeem van luchthavengelden ter goedkeuring aan de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit moet worden voorgelegd zonder dat het de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers wordt verboden andere luchthavengelden vast te stellen dan die welke door de toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd, verenigbaar met [richtlijn 2009/12], en in het bijzonder artikel 3, artikel 6, leden 3 tot en met 5, en artikel 11, leden 1 en 7 ervan?

2) Is een uitlegging van het nationale recht volgens welke een luchthavengebruiker de mogelijkheid wordt onthouden de goedkeuring van het systeem van luchthavengelden door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit te betwisten, maar hij wel beroep kan instellen tegen de luchthavenbeheerder en daarbij kan aanvoeren dat de in het systeem van luchthavengelden vastgestelde vergoeding niet billijk is, met de voornoemde richtlijn verenigbaar?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

34 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2009/12, met name artikel 3, artikel 6, lid 5, onder a), en artikel 11, leden 1 en 7, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale bepaling op grond waarvan een luchthavenbeheerder met een luchthavengebruiker andere luchthavengelden kan vaststellen dan die welke overeenkomstig die richtlijn door die beheerder zijn vastgesteld en door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd.

35 Zoals blijkt uit zowel het verzoek om een prejudiciële beslissing als het antwoord van de Duitse regering op een vraag die het Hof ter terechtzitting heeft gesteld, heeft de Bondsrepubliek Duitsland met de vaststelling van § 19b, leden 1 en 3, LuftVG artikel 6, lid 5, onder a), van richtlijn 2009/12 willen toepassen.

36 Op grond van laatstgenoemde bepaling kunnen lidstaten besluiten de leden 3 en 4 van artikel 6 van die richtlijn niet toe te passen voor wijzigingen van het niveau of de structuur van de luchthavengelden op de luchthavens waarvoor een verplichte nationale wettelijke procedure bestaat op grond waarvan de luchthavengelden of hun maximumniveau worden vastgesteld of goedgekeurd door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit.

37 In casu blijkt dat de luchthavenbeheerder het nieuwe systeem van luchthavengelden heeft vastgesteld na de luchthavengebruikers te hebben geconsulteerd en dat hij dit systeem vervolgens ter goedkeuring heeft voorgelegd aan de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit. Deze autoriteit heeft dus een uitputtend systeem van luchthavengelden goedgekeurd. Zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie heeft opgemerkt, was de tussenkomst van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit dan ook niet beperkt tot de vaststelling of goedkeuring van het maximumniveau van die gelden.

38 Gelet op de bewoordingen van artikel 6, lid 5, onder a), van richtlijn 2009/12 moet worden geoordeeld dat zowel het dwingende karakter van de procedure van § 19b, leden 1 en 3, LuftVG als het feit dat de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit het door de luchthavenbeheerder vastgestelde systeem van luchthavengelden goedkeurt, impliceert dat deze beheerder niet op welke wijze ook mag afwijken van dat systeem, omdat de goedkeuring door die autoriteit anders geen nuttig effect zou hebben.

39 Hieruit volgt dat wanneer een nationale bepaling als § 19b, leden 1 en 3, LuftVG voorziet in een verplichte procedure op grond waarvan het systeem van luchthavengelden wordt goedgekeurd door een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, dit systeem bindend moet zijn voor alle gebruikers zonder dat met een specifieke luchthavengebruiker andere luchthavengelden kunnen worden vastgesteld dan die welke voordien zijn goedgekeurd.

40 Deze letterlijke uitlegging wordt overigens bevestigd door een contextuele uitlegging van die richtlijn.

41 In de eerste plaats bepaalt artikel 11, lid 7, van richtlijn 2009/12 dat de besluiten van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit bindend zijn, onverminderd parlementaire of rechterlijke controle, naargelang hetgeen in de lidstaten van toepassing is. Het gezag van de besluiten van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zou worden aangetast indien de luchthavenbeheerder daarvan kon afwijken door met een luchthavengebruiker een overeenkomst te sluiten waarbij andere luchthavengelden worden vastgesteld dan die welke zijn opgenomen in het door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit goedgekeurde systeem van luchthavengelden.

42 Zoals in de tweede overweging van richtlijn 2009/12 staat te lezen, heeft de Uniewetgever het bovendien noodzakelijk geacht een gemeenschappelijk kader vast te stellen voor het reguleren van de essentiële kenmerken van luchthavengelden en de manier waarop deze worden vastgesteld, omdat anders het risico bestaat dat de basisvereisten in de relatie tussen de luchthavenbeheerders en de luchthavengebruikers niet in acht worden genomen.

43 Ten gevolge van de vaststelling van dat gemeenschappelijke kader is een belangrijke taak toegewezen aan de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, hetgeen onder meer wordt benadrukt in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2009/12. Uit deze bepaling blijkt namelijk dat de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit erop moet toezien dat de maatregelen die worden genomen om aan deze richtlijn te voldoen correct worden toegepast, en dat zij ten minste de in artikel 6 van die richtlijn vermelde taken dient uit te voeren. In overweging 12 van richtlijn 2009/12 heet het tevens dat de tussenkomst van die autoriteit wordt geacht de onpartijdigheid van beslissingen alsook de juiste en doeltreffende toepassing van die richtlijn te garanderen. Voorts waarborgt de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit volgens artikel 3, eerste volzin, van richtlijn 2009/12 dat het beginsel van non-discriminatie wordt geëerbiedigd.

44 In de tweede plaats zou afbreuk worden gedaan aan het transparantiebeginsel alsook aan de beginselen van non-discriminatie en consultatie van de luchthavengebruikers – zoals deze beginselen naar voren komen uit artikel 3, artikel 6, leden 1 en 2, en artikel 7 van richtlijn 2009/12 – indien een luchthavenbeheerder met een luchthavengebruiker andere luchthavengelden zou vaststellen dan die welke door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd.

45 Ten eerste zij opgemerkt dat artikel 6, lid 5, onder a), van richtlijn 2009/12 de lidstaten er enkel toe machtigt te besluiten om artikel 6, leden 3 en 4, van deze richtlijn niet toe te passen, zodat zij verplicht blijven de leden 1 en 2 van dat artikel na te leven. Opdat de inachtneming van het beginsel van non-discriminatie wordt gewaarborgd, moeten de lidstaten krachtens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2009/12 voorzien in een procedure voor consultatie tussen enerzijds de luchthavenbeheerder en anderzijds de luchthavengebruikers dan wel de vertegenwoordigers of verenigingen van de luchthavengebruikers. Deze consultaties, die in beginsel minstens eenmaal per jaar plaatsvinden, hebben betrekking op de werking van het systeem van luchthavengelden, het niveau van deze gelden en in voorkomend geval de kwaliteit van de verrichte diensten.

46 Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2009/12 spoort de lidstaten op zijn beurt aan om bij wijzigingen van het systeem of het niveau van de luchthavengelden de voorkeur te geven aan een op consensus gebaseerde aanpak. Zij moeten er dan ook op toezien dat deze wijzigingen, voor zover mogelijk, plaatsvinden in overeenstemming tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers Met name dient de luchthavenbeheerder een voorstel tot wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden, samen met de redenen voor de voorgestelde wijzigingen, uiterlijk vier maanden voordat de wijzigingen van kracht worden, voor te leggen aan de luchthavengebruikers, tenzij er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die ten overstaan van de luchthavengebruikers moeten worden gemotiveerd. De luchthavenbeheerder consulteert de luchthavengebruikers over de voorgestelde wijzigingen en neemt hun zienswijzen in aanmerking alvorens een besluit te nemen. De luchthavenbeheerder maakt zijn besluit of aanbeveling normaliter bekend uiterlijk twee maanden voordat deze van kracht worden. De luchthavenbeheerder motiveert zijn beslissing met betrekking tot de standpunten van de luchthavengebruikers ingeval geen overeenstemming over de voorgestelde wijzigingen wordt bereikt tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers.

47 De in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2009/12 bedoelde consultatie van de luchthavengebruikers bij wijzigingen van het systeem of het niveau van de luchthavengelden zou dan ook volstrekt zinloos worden indien de luchthavenbeheerder, nadat hij de luchthavengebruikers heeft geconsulteerd en de goedkeuring van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit heeft verkregen, ten gunste van een specifieke luchthavengebruiker kon afwijken van het aldus door onderhandelingen tot stand gekomen en vervolgens goedgekeurde systeem van luchthavengelden.

48 Ten tweede zou de luchthavenbeheerder, door ten gunste van een luchthavengebruiker af te wijken van het door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit goedgekeurde systeem van luchthavengelden, die specifieke gebruiker bevoordelen en daardoor niet alleen afbreuk doen aan het in artikel 3 van richtlijn 2009/12 gewaarborgde beginsel van non-discriminatie, maar ook aan het in artikel 7 van deze richtlijn gewaarborgde transparantiebeginsel. In overweging 13 van richtlijn 2009/12 staat in dit verband te lezen dat het van essentieel belang is dat de luchthavengebruikers regelmatig door de luchthavenbeheerder worden geïnformeerd over de wijze en de basis waarop de luchthavengelden worden berekend. Die transparantie verschaft de luchtvaartmaatschappijen inzicht in de kosten van de luchthaven en de productiviteit van de investeringen van de luchthaven.

49 Het transparantiebeginsel en het beginsel van non-discriminatie blijken dus nauw met elkaar verbonden te zijn, in die zin dat de gebruikers dankzij de eerbiediging van het eerste beginsel schendingen van het tweede beginsel kunnen vaststellen. Om te waarborgen dat het heffen van luchthavengelden niet leidt tot discriminatie tussen luchthavengebruikers – zoals wordt vereist door artikel 3, eerste volzin, van richtlijn 2009/12, gelezen in samenhang met overweging 11 van deze richtlijn – stellen de luchthavenbeheerders een verplichte procedure op voor regelmatige consultatie van de luchthavengebruikers, waarbij elke partij de mogelijkheid krijgt een beroep te doen op een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit wanneer een besluit over luchthavengelden of de wijziging van het systeem van luchthavengelden door de luchthavengebruikers ter discussie wordt gesteld.

50 Ten derde wordt aan de voorgaande overwegingen niet afgedaan door het feit dat artikel 3, tweede volzin, van richtlijn 2009/12 toestaat dat de luchthavengelden worden gedifferentieerd uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, met inbegrip van milieuaangelegenheden. Zoals wordt gepreciseerd in de derde volzin van datzelfde artikel, gelezen in samenhang met overweging 15 van die richtlijn, moeten de criteria voor een dergelijke differentiatie namelijk relevant, objectief, transparant en dus duidelijk omschreven zijn.

51 Bijgevolg kan geen differentiatie van de luchthavengelden plaatsvinden binnen het vertrouwelijke kader van contractuele onderhandelingen tussen de luchthavenbeheerder en een individuele luchthavengebruiker. Veeleer kan een dergelijke differentiatie enkel worden aanvaard indien zij

beperkt blijft tot de toepassing van criteria die alle luchthavengebruikers bekend zijn omdat zij deel uitmaken van het door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit goedgekeurde systeem van luchthavengelden.

52 De criteria aan de hand waarvan de luchthavengelden kunnen worden gedifferentieerd, moeten bijgevolg worden opgenomen in het aan de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit ter goedkeuring voorgelegde systeem van luchthavengelden, hetgeen onderstelt dat de luchthavengebruikers ook over deze criteria zijn geconsulteerd.

53 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat richtlijn 2009/12, en met name artikel 3, artikel 6, lid 5, onder a), en artikel 11, leden 1 en 7, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale bepaling op grond waarvan een luchthavenbeheerder met een luchthavengebruiker andere luchthavengelden kan vaststellen dan die welke overeenkomstig die richtlijn door die beheerder zijn vastgesteld en door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd.

Tweede prejudiciële vraag

54 Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2009/12 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een uitlegging van het nationale recht volgens welke een luchthavengebruiker niet rechtstreeks kan opkomen tegen het besluit van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit tot goedkeuring van het systeem van luchthavengelden, maar wel bij een civiele rechter beroep kan instellen tegen de luchthavenbeheerder en daarbij enkel kan aanvoeren dat de door hem verschuldigde vergoeding die is vastgesteld in het systeem van luchthavengelden, niet billijk is.

55 Vooraf zij opgemerkt dat in artikel 11, lid 7, laatste volzin, van richtlijn 2009/12 is bepaald dat de besluiten van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit bindend zijn, onverminderd parlementaire of rechterlijke controle, naargelang hetgeen in de lidstaten van toepassing is, zodat die bepaling aldus kan worden uitgelegd dat zij de lidstaten de keuze laat tussen parlementaire of rechterlijke controle.

56 Volgens vaste rechtspraak vormt het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming evenwel een algemeen beginsel van Unierecht, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en thans is neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 37). Bovendien moeten de lidstaten krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.

57 Hieruit volgt dat het ontbreken van rechterlijke controle niet kan worden gecompenseerd door parlementaire controle.

58 Daarbij komt dat, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 32 tot en met 40 van zijn conclusie, de basisbeginselen waarop richtlijn 2009/12 berust – namelijk transparantie alsook non-discriminatie en consultatie van de belanghebbenden bij wijzigingen van het systeem of het niveau van de luchthavengelden, welke beginselen worden gewaarborgd door respectievelijk artikel 7, artikel 3 en artikel 6 van deze richtlijn, gelezen in samenhang met de overwegingen 9 en 11 tot en met 13 van die richtlijn – aldus kunnen worden opgevat dat zij zowel verplichtingen scheppen voor de luchthavenbeheerder als rechten in het leven roepen waarop de luchthavengebruikers zich voor de rechter kunnen beroepen in hun hoedanigheid van „betrokken partijen” in de zin van artikel 11, lid 7, van richtlijn 2009/12.

59 De rechterlijke instanties van de lidstaten dienen dan ook de rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan richtlijn 2009/12 ontlenen (zie in die zin onder meer arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 38).

60 In dit verband is de vaststelling van de procesbevoegdheid en het procesbelang van een justitiabele weliswaar in beginsel een kwestie van nationaal recht, maar vereist het Unierecht niettemin dat de nationale wettelijke regeling – overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – geen afbreuk doet aan het recht op een effectieve rechterlijke bescherming (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 42).

61 Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vereist als zodanig evenwel niet dat er een zelfstandig rechtsmiddel bestaat dat er primair toe strekt de verenigbaarheid van nationale bepalingen met de regels van het Unierecht aan te vechten, voor zover er een of meer rechtsmiddelen bestaan waarmee incidenteel kan worden gewaarborgd dat de rechten worden geëerbiedigd die de justitiabelen ontlenen aan het Unierecht (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punten 47 en 53).

62 In dit verband is het weliswaar in beginsel een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingesteld ter bescherming van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan het Unierecht, maar deze procesregels mogen onder meer de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punten 39 en 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Voorts staat het aan de nationale rechter om de procesregels die van toepassing zijn op de bij hem ingestelde beroepen, zo veel mogelijk aldus uit te leggen dat die regels kunnen worden toegepast op een wijze die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstelling een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan het Unierecht (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 44). Bovendien kan een nationale rechter niet op goede gronden oordelen dat hij een nationale bepaling niet in overeenstemming met het Unierecht kan uitleggen op de enkele grond dat deze bepaling tot dan toe steeds is uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met het Unierecht (arrest van 11 september 2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, punt 65).

64 De tweede vraag van de verwijzende rechter moet in het licht van de bovenstaande overwegingen worden beantwoord.

65 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat in Duitsland volgens § 42, lid 2, VwGO een beroep tot nietigverklaring van een bestuurshandeling enkel ontvankelijk is wanneer de verzoeker aanvoert dat ten gevolge van die bestuurshandeling inbreuk wordt gemaakt op zijn rechten. Sinds het in punt 16 van dit arrest aangehaalde arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 8 juli 1977 wordt het besluit waarbij de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit een systeem van luchthavengelden goedkeurt, geacht enkel rechtsgevolgen teweeg te brengen in de verhouding tussen deze autoriteit en de luchthavenbeheerder. Tegen een dergelijk besluit kan dus slechts indirect worden opgekomen voor een civiele rechter in het kader van een beroep tegen een besluit van de luchthavenbeheerder waarbij de betaling van een vergoeding wordt geëist. Bovendien is de civiele rechter krachtens § 315, lid 3, BGB verplicht om naar billijkheid te oordelen, zodat hij de objectieve economische belangen van de betrokken contractanten tegen elkaar moet afwegen, maar tevens het doel van de overeenkomst en de omvang van de prestatie waarvoor de gevraagde prijs wordt geacht een redelijke tegenprestatie te vormen, uitvoerig dient te beoordelen. Uit de nationale rechtspraak volgt echter dat de civiele rechter ook rekening kan houden met andere aspecten, die voortvloeien uit bijzondere wetten zoals de Unierechtelijke beginselen.

66 Derhalve moet worden nagegaan of in de zaak die in het hoofdgeding aan de orde is, de verplichting voor de luchthavengebruiker die wenst op te komen tegen het besluit van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit waarbij het systeem van luchthavengelden wordt goedgekeurd overeenkomstig richtlijn 2009/12, om zich te wenden tot een civiele rechter die overeenkomstig § 315, lid 3, BGB naar billijkheid uitspraak doet, niet tot gevolg heeft dat de uitoefening van de door die richtlijn verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt, hetgeen in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel (zie in die zin arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 In dit verband kan worden volstaan met de constatering dat – zoals het Hof reeds in een soortgelijke context heeft opgemerkt – bij de toepassing van § 315, lid 3, BGB uitsluitend de nadruk wordt gelegd op de economische rationaliteit van de individuele overeenkomst en dat aldus wordt voorbijgegaan aan het feit dat enkel wanneer de vergoedingen worden vastgesteld op basis van uniforme criteria, kan worden gewaarborgd dat het beleid op het gebied van vergoedingen op dezelfde wijze wordt toegepast op alle betrokken ondernemingen (zie in die zin arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punt 74).

68 Bovendien worden, zoals de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, andere „essentiële" aspecten van de procedure die tot de goedkeuring van de luchthavengelden heeft geleid, niet door de civiele rechter getoetst, waarbij het bijvoorbeeld gaat om kwesties die verband houden met de totstandkoming van de vorming van de wil van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit of met eventuele vormfouten die mogelijkerwijs van invloed waren op de inhoud van het besluit tot goedkeuring.

69 Ten slotte is het met het in artikel 3 van richtlijn 2009/12 neergelegde beginsel van non-discriminatie van luchthavengebruikers in strijd dat de vergoedingen worden getoetst op basis van de billijkheid en dat in voorkomend geval ex aequo et bono een besluit wordt vastgesteld overeenkomstig § 315, lid 3, BGB, temeer daar de uitspraken van de Duitse civiele rechter slechts gevolgen sorteren voor de partijen in de gedingen die bij deze rechter aanhangig zijn gemaakt (zie naar analogie arrest van 9 november 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punten 83 en 94).

70 Hieruit volgt dat § 315, lid 3, BGB, die met zich meebrengt dat luchthavengebruikers niet kunnen verkrijgen dat op basis van objectieve gegevens een rechterlijke toetsing wordt verricht die kan waarborgen dat de voorwaarden van richtlijn 2009/12 volledig worden nageleefd, de Duitse civiele rechter niet in staat stelt om die gebruikers een effectieve rechterlijke bescherming te bieden.

71 Op de tweede prejudiciële vraag dient dan ook te worden geantwoord dat richtlijn 2009/12 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een uitlegging van het nationale recht volgens welke een luchthavengebruiker niet rechtstreeks kan opkomen tegen het besluit van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit tot goedkeuring van het systeem van luchthavengelden, maar wel bij een civiele rechter beroep kan instellen tegen de luchthavenbeheerder en daarbij enkel kan aanvoeren dat de door hem verschuldigde vergoeding die is vastgesteld in het systeem van luchthavengelden niet billijk is.

Kosten

72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, en met name artikel 3, artikel 6, lid 5, onder a), en artikel 11, leden 1 en 7, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale bepaling op grond waarvan een luchthavenbeheerder met een luchthavengebruiker andere luchthavengelden kan vaststellen dan die welke overeenkomstig die richtlijn door die beheerder zijn vastgesteld en door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd.**

2) **Richtlijn 2009/12 moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een uitlegging van het nationale recht volgens welke een luchthavengebruiker niet rechtstreeks kan opkomen tegen het besluit van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit tot goedkeuring van het systeem van luchthavengelden, maar wel bij een civiele rechter beroep kan instellen tegen de luchthavenbeheerder en daarbij enkel kan aanvoeren dat de door hem verschuldigde vergoeding die is vastgesteld in het systeem van luchthavengelden niet billijk is.**

ondertekeningen