Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 27. juni 2019[1]

**Sag C-379/18**

**Deutsche Lufthansa AG**
**mod**
**Land Berlin,**
**procesdeltagere:**
**Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,**
**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland))

»Præjudicielt spørgsmål – luftbefordring – lufthavnsafgifter – beskyttelse af lufthavnsbrugeres rettigheder – mulighed for at aftale andre afgiftsbeløb end de af den uafhængige tilsynsmyndighed godkendte – klageadgang – civilretlige domstoles kompetence – forenelighed med direktiv 2009/12/EF«

1. Direktiv 2009/12/EF[2] fastsætter, at lufthavnsdriftsorganer skal pålægge deres »brugere« (idet disse defineres som personer, der er ansvarlige for flybefordring af passagerer, post og/eller fragt)[3] nogle afgifter til gengæld for anvendelsen af de faciliteter og ydelser, som de pågældende organer leverer til dem.

2. Den forelæggende rets spørgsmål omhandler i korte træk godkendelsen af disse lufthavnsafgifter, enten af den uafhængige tilsynsmyndighed (herefter »tilsynsmyndigheden«) eller af den enkelte lufthavns driftsorgan. Den ønsker endvidere oplyst, hvordan og for hvem brugeren kan anfægte afgifterne.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 11.3.2009 om lufthavnsafgifter (EUT 2009, L 70, s. 1, herefter »direktivet«).

3 – Jeg vil anvende termen *bruger* i denne forstand, uden at den således omfatter rejsende, der anvender lufthavnens faciliteter og ydelser (og som luftfartsselskaberne efterfølgende vælter afgiften over på).

## I. Retsforskrifter

### *A. EU-retten. Direktiv 2009/12*

3. Artikel 2 (»Definitioner«) er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »lufthavn«: et område, der er specielt indrettet til landing, start og manøvrering af luftfartøjer, herunder også eventuelle tilknyttede anlæg, der er nødvendige af hensyn til flytrafikken og service af luftfartøjer, bl.a. nødvendige anlæg til betjening af den erhvervsmæssige lufttrafik

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

3) »lufthavnsbruger«: en fysisk eller juridisk person, der er ansvarlig for flybefordring af passagerer, post og/eller fragt til eller fra den pågældende lufthavn

4) »lufthavnsafgift«: en afgift, som lufthavnsbrugerne betaler til lufthavnsdriftsorganet for brug af de faciliteter og tjenesteydelser, der udelukkende stilles til rådighed af lufthavnsdriftsorganet, og som er knyttet til landing, start, afmærkning af flyvepladsen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition

[…]«

4. Artikel 3 (»Ikke-diskrimination«) har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at lufthavnsafgifterne ikke medfører forskelsbehandling af lufthavnsbrugere, i overensstemmelse med fællesskabsretten. Dette udgør ikke nogen hindring for, at lufthavnsafgifterne kan gradueres i almenhedens og samfundets interesse, herunder af miljøhensyn. Kriterierne for en sådan graduering skal være relevante, objektive og gennemskuelige.«

5. Det hedder i artikel 5 (»Fælles afgiftssystemer«) som følger:

»Efter at have underrettet Kommissionen og under overholdelse af fællesskabsretten kan medlemsstaterne tillade, at et lufthavnsdriftsorgan anvender et fælles og gennemsigtigt afgiftssystem for lufthavne, der trafikmæssigt dækker samme by eller bygruppe, forudsat at hver enkelt lufthavn fuldt ud opfylder kravene om åbenhed i artikel 7.«

6. Artikel 6 (»Samråd og klageadgang«) bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at der indføres en obligatorisk procedure for regelmæssigt samråd mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne eller disses repræsentanter eller sammenslutninger om, hvordan lufthavnsafgiftssystemet skal fungere, om lufthavnsafgifternes størrelse og eventuelt om kvaliteten af de tjenesteydelser, der stilles til rådighed. Et sådant samråd skal finde sted mindst én gang om året, medmindre andet er aftalt under det seneste samråd. […]. Medlemsstaterne bevarer retten til at anmode om hyppigere samråd.

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

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

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

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

a) national lovgivning foreskriver en obligatorisk procedure, ifølge hvilken lufthavnsafgifter eller det maksimale niveau for lufthavnsafgifter fastsættes eller godkendes af den uafhængige tilsynsmyndighed […]«

7. Artikel 7 (»Åbenhed«) er affattet som følger:

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

a) en opgørelse over de forskellige tjenesteydelser og infrastrukturanlæg, som stilles til rådighed til gengæld for den lufthavnsafgift, der opkræves

b) den metode, der anvendes til at fastsætte lufthavnsafgifterne

c) lufthavnens overordnede omkostningsstruktur med hensyn til de faciliteter og ydelser, som lufthavnsafgifterne vedrører

d) indtægterne fra de forskellige lufthavnsafgifter og den samlede udgift til de tjenesteydelser, der dækkes af disse

e) enhver finansiering fra offentlige myndigheder af faciliteter og tjenesteydelser, som lufthavnsafgifterne vedrører

f) prognoser vedrørende lufthavnens situation, for så vidt angår afgifter, trafikudvikling og planlagte investeringer

g) den faktiske udnyttelse af lufthavnens infrastruktur og udstyr over en given periode, og

h) alle foreslåede større investeringers forventede resultat i form af deres indvirkning på lufthavnens kapacitet

[…]«

8. I artikel 11 (»Uafhængig tilsynsmyndighed«) bestemmes:

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

[…]

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

[…]«

## *B. Tysk ret*

### *1. Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretspleje, herefter »VwGO«)*

9. I henhold til § 42, stk. 2, kan en forvaltningsretlig sag, medmindre andet bestemmes i loven, alene antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren gør gældende, at dennes rettigheder er blevet krænket som følge af en administrativ retsakt eller af et afslag på eller en undladelse af at vedtage en sådan.

### *2. Luftverkehrsgesetz (lov om luftfart)*

10. § 19b, stk. 1, regulerer lufthavnsafgiftssystemet. Lufthavnsdriftsorganet forelægger systemet for den myndighed, som er kompetent til at udstede tilladelser, og denne godkender systemet, såfremt bestemte krav er opfyldt [4].

4 – Afgifterne skal opfylde relevante, objektive, gennemskuelige og ikke-diskriminerende kriterier, de afgiftspligtige tjenesteydelser og infrastrukturanlæg skal være tydeligt definerede, afgifterne skal beregnes på grundlag af omkostningerne og skal fastsættes på forhånd, samtlige brugere skal have samme adgangsmuligheder til tjenesteydelserne og infrastrukturanlæggene, og det er ikke muligt at indføre differentierede afgifter, medmindre der foreligger objektive grunde herfor.

11. § 19b, stk. 3, vedrører fremgangsmåden for godkendelse af afgiftssystemet og foreskriver følgende faser:

– Mindst seks måneder før dets ikrafttrædelse skal lufthavnsdriftsorganet præsentere lufthavnsbrugerne for det planlagte afgiftssystem, eller en hvilket som helst ændring heraf, sammen med en begrundelse herfor.

– Mindst fem måneder før afgiftssystemets ikrafttrædelse skal anmodningen om godkendelse heraf indgives til den kompetente myndighed for udstedelse af tilladelser. Anmodningen skal være begrundet og skal tage hensyn til brugernes indsigelser.

– Godkendelsen skal indrømmes, såfremt afgiftsniveauet er rimeligt i forhold til de forventede driftsomkostninger, og såfremt afgifterne har til formål at sikre en effektiv levering af ydelserne. Det er tilladt at se bort fra en sådan undersøgelse, såfremt lufthavnsdriftsorganet og brugerne er nået til enighed vedrørende afgiftssystemet.

*3. Bürgerliches Gesetzbuch (den civile lovbog, herefter »BGB«)*

12. I BGB's § 315, som omhandler kontrakter, bestemmes:

– Såfremt ydelsen skal fastsættes af en af de kontraherende parter, skal fastsættelsen i tvivlstilfælde ske ud fra en rimelighedsvurdering.

– Fastsættelsen gennemføres ved fremsendelse af en erklæring til den anden kontraherende part.

– Når ydelsen fastsættes på denne måde, er den alene bindende for den anden kontraherende part, såfremt den opfylder betingelsen om rimelighed. Er dette ikke tilfældet, fastsættes den ved dom.

## II. Retsforhandlingerne ved Domstolen

13. Forelæggelsesafgørelsen indgik til Domstolen den 8. juni 2018.

14. Der er indgivet skriftlige indlæg af Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, Land Berlin, den tyske og den polske regering samt Europa-Kommissionen. Med undtagelse af den polske regering deltog alle i retsmødet, som blev afholdt den 11. april 2019.

## III. De faktiske omstændigheder i sagen og de præjudicielle spørgsmål

### *A. De faktiske omstændigheder*

15. Den 25. juni 2014 forelagde driftsorganet for lufthavnen Berlin-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) et forslag til lufthavnsafgifter for delstaten Berlin, hvorunder tilsynsmyndigheden henhører, med henblik på godkendelse heraf.

16. Den 13. oktober 2014 udstedte tilsynsmyndigheden den ansøgte godkendelse i medfør af § 19b i lov om luftfart.

17. Deutsche Lufthansa nedlagde påstand om annullation af godkendelsen i et søgsmål anlagt ved Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Berlin-Brandenburg, Tyskland).

18. Ved dom af 22. juni 2016 afviste appeldomstolen søgsmålet, idet den fandt, at Deutsche Lufthansa savnede den fornødne søgsmålskompetence (i henhold til VwGO's § 42, stk. 2), eftersom godkendelsen ikke kunne krænke dette selskabs rettigheder.

19. Deutsche Lufthansa har iværksat revisionsappel ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland), som har forelagt Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål.

»1) Er en national forskrift, der bestemmer, at det af lufthavnsdriftsorganet indførte lufthavnsafgiftssystem skal forelægges den uafhængige tilsynsmyndighed til godkendelse, uden at forbyde lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugeren at fastsætte andre afgifter end de af tilsynsmyndigheden godkendte, forenelig med […] direktiv 2009/12/EF […], særligt artikel 3, artikel 6, stk. 3-5, samt artikel 11, stk. 1 og 7?

2) Er det foreneligt med det nævnte direktiv at fortolke national ret således, at en lufthavnsbruger er afskåret fra at anfægte tilsynsmyndighedens godkendelse af afgiftssystemet, men at lufthavnsbrugeren kan anlægge sag mod lufthavnsdriftsorganet og herunder gøre gældende, at den i afgiftssystemet fastsatte afgift ikke er rimelig?«

20. Den forelæggende ret har anført, at godkendelsen i henhold til dens egen praksis ikke er juridisk bindende ved fastsættelsen af afgifter[5]. § 19b i lov om luftfart skaber alene et offentligretligt forhold mellem tilsynsmyndigheden og lufthavnsdriftsorganet i dets egenskab af modtager af godkendelsen. Eftersom forbindelsen mellem driftsorganet og lufthavnsbrugerne er privatretligt, er det mellem parterne aftalte vederlag gyldigt, selv når der ikke foreligger en godkendelse.

21. Den forelæggende ret har anført, at i henhold til praksis fra de civilretlige domstole tilkommer kontrollen af afgiftsbeløbene disse domstole, som udfører en rimelighedskontrol i henhold til BGB's § 315.

22. Det vil imidlertid kunne hævdes, at de forvaltningsretlige domstole har kompetence til at behandle direkte søgsmål anlagt til prøvelse af godkendelsen (og at sagsøgeren dermed har søgsmålsinteresse) i følgende tilfælde:

– såfremt det vurderes, at godkendelsen fastlægger nogle almindelige forretningsbetingelser, som er bindende mellem parterne, således at disse ikke har mulighed for at aftale andre afgifter end de af tilsynsmyndigheden angivne

– såfremt § 19b i lov om luftfart sikrer lufthavnsbrugere en individuel beskyttelse, således at de indrømmes en større direkte interesse end, hvad der tilkommer den brede offentlighed.

23. Den forelæggende ret har tilføjet, at der i betragtning af CTL Logistics-dommen[6] kan stilles spørgsmålstegn ved, om ordningen i BGB's § 315 er egnet til at opfylde kravene i direktivet. Hvis det fastslås, at der ikke er adgang til ved et civilretligt søgsmål at beskytte lufthavnsbrugeres rettigheder, vil disse savne alternative midler til at forsvare deres interesser, hvilket vil være i strid med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret ved den tyske forfatning.

24. Den forelæggende ret har som løsning peget på en fortolkning af § 19b i lov om luftfart, som er i overensstemmelse med forfatningen, hvilket vil indebære en anerkendelse af brugernes søgsmålsinteresse i henhold til VwGO's § 42, stk. 2.

5 – Jeg henviser i denne forbindelse til dom af 8.7.1977, som blev afsagt i forbindelse med § 43 i den tidligere bekendtgørelse om luftfartstilladelser.

6 – Dom af 9.11.2017 (C-489/15, EU:C:2017:834, herefter »CTL Logistics-dommen«).

### *B. Indledende bemærkninger*

25. Det fremgår af oplysningerne i sagsakterne, at det i Tyskland er tilsynsmyndigheden, som godkender lufthavnsafgifter. Brugeren kan alene anfægte godkendelsen *indirekte* ved anlæggelse af et civilretligt søgsmål, hvorfor et eventuelt medhold i et sådant søgsmål alene komme denne til gode. Derimod kan lufthavnsdriftsorganet anfægte afgørelsen *direkte* ved et forvaltningsretligt søgsmål.

26. Under disse omstændigheder vedrører den forelæggende rets tvivl mulighederne for, at en forvaltningsretlig domstol kan have kompetence til at behandle en anfægtelse af det af tilsynsmyndigheden godkendte afgiftssystem, når denne er foretaget *direkte* af en bruger (et luftfartsselskab). Dette vil være tilfældet, hvis parterne ikke har mulighed for at forhandle priser, som afviger fra de af den pågældende myndighed fastsatte, og når den retslige beskyttelse af brugernes rettigheder, som er overladt til de civilretlige domstole, anses for uforenelig med direktivet.

27. Domstolen har hverken mulighed for at foretage en fortolkning af de nationale bestemmelser eller at tage stilling til, hvilke nationale retsinstanser der har hvilke kompetencer, eller hvordan sagsøgernes søgsmålsinteresse er reguleret i de forskellige civil- eller forvaltningsretlige retssager. Den kan derimod angive de relevante retningslinjer for fortolkningen af EU-retten, som giver den forelæggende ret mulighed for at drage de nødvendige konklusioner.

28. Inden jeg går i gang med min analyse af de to præjudicielle spørgsmål, finder jeg det formålstjenligt at undersøge, om direktivet indrømmer lufthavnsbrugere en legitim interesse i at anfægte fastsættelsen af afgifter.

### *C. Brugeres legitime interesse i at anfægte lufthavnsafgifter*

29. Under udarbejdelsen af direktivet om lufthavnsafgifter forelagde Kommissionen sit forslag som led i »et bredere initiativ, der især [var] rettet mod lufthavne, og som [havde] til formål at fremme effektiv lufthavnsdrift og optimal udnyttelse af begrænset kapacitet«[7]. Den fremhævede nærmere bestemt afgifternes betydning for effektiviteten af luftfartsselskabernes virksomhed[8].

30. EU-luftfartsselskabernes konkurrenceevne udgør således et centralt element ved udformningen af lufthavnsafgiftssystemet[9].

31. Kommissionen havde bl.a. følgende valgmuligheder:

– at tildele medlemsstaterne kompetencen til at regulere spørgsmålet

– at foretage en maksimal intervention, dvs. at indføre et reguleringssystem, som fandt ensartet anvendelse i hele EU, hvorefter lufthavnsafgifterne skulle fastsættes og inddrives efter én beregningsmetode

7 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lufthavnsafgifter (forelagt af Kommissionen) SEK(2006) 1688; SEK(2006) 1689. KOM(2006) 820 endelig.

8 –
– »Luftfartsselskaberne driver virksomhed under stærkt svingende økonomiske forhold med øget international konkurrence […]. Hele forsyningskæden i luftfartssektoren bør blive så konkurrencedygtig som muligt for at sikre hele EU-økonomiens fortsatte konkurrenceevne. Lufthavnsafgifter er et vigtigt led i denne kæde, eftersom de udgør mellem 4% og 8% af de store EU-luftfartsselskabers driftsomkostninger.«

9 – Den tyske regering er bekendt hermed, idet den i sit skriftlige indlæg (punkt 54) har anerkendt afgiftsniveauets betydning for lufthavnene og ligeledes for luftfartsselskaberne som kriterium for deres udvælgelse af destinationer.

– som mellemløsning at fastsætte overordnede rammer med nogle fælles principper, hvorved de nationale lovgivere ville have lettere ved at tilpasse direktivet til de nationale forhold [10].

32. Valget faldt på den tredje løsning, som er nedfældet i anden betragtning til direktivet [11]. Forholdet mellem lufthavnsdriftsorganer og brugere skal således – for så vidt angår afgifter – opfylde nogle grundlæggende principper, som er fastsat i direktivets tekst.

33. Disse principper er helt konkret princippet om ikke-diskrimination, åbenhedsprincippet og princippet om de berørte parters deltagelse i proceduren.

34. For så vidt angår *ikke-diskrimination* bestemmes det i direktivets artikel 3, at afgifterne ikke må medføre »forskelsbehandling af lufthavnsbrugere«. Der er tale om en regel, som har til formål at sikre rimelige konkurrencevilkår for de luftfartsselskaber, som anvender lufthavnen, ved at hindre, at nogle selskaber bliver stillet gunstigere end andre og dermed kan overhale deres konkurrenter ved at tilbyde markedet mere attraktive ydelser [12].

35. For så vidt angår *brugernes deltagelse* i proceduren for fastsættelse af afgifter indfører direktivets artikel 6 en pligt til at afholde regelmæssige samråd mellem brugerne og driftsorganerne – mindst en gang om året – (stk. 1) samt i forbindelse med enhver ændring af lufthavnsafgiftssystemet eller af afgiftsniveauet (stk. 2) [13].

36. Den endelige afgørelse, der træffes, kan antage to former, som er omhandlet i direktivets artikel 6, alt afhængig af:

– om lufthavnsdriftsorganet er kompetent til at fastsætte afgifterne (stk. 2). I dette tilfælde vil dets afgørelse kunne påklages til tilsynsmyndigheden med opsættende virkning

– om kompetencen til at »fastsætte eller godkende lufthavnsafgifter eller det maksimale niveau for lufthavnsafgifter« tilkommer tilsynsmyndigheden [stk. 5, litra a)]. I dette tilfælde vil den i artikel 6, stk. 1 og 2, fastsatte procedure med samråd [14] have gået forud for det forslag, som lufthavnsdriftsorganet i Tyskland forelægger den uafhængige myndighed.

37. Endelig indeholder direktivet bestemmelser om *åbenhed* i artikel 7. Selv om denne bestemmelse ganske vist alene henviser til de i artikel 6, stk. 1, omhandlede samråd, har åbenhedsprincippet ligeledes indvirkning på den i stk. 2 fastsatte procedure for ændring af afgiftssystemet eller -niveauet. Derfor kræves det, at lufthavnsdriftsorganet forelægger forslaget om ændring for brugerne »sammen med en begrundelse for de påtænkte ændringer«.

10 – Analysedokument om virkningen af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lufthavnsafgifter (forelagt af Kommissionen). SEK(2006) 1688, punkt 6.2.2. (http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf).

11 –
– »Det er nødvendigt at fastlægge en fælles ramme for regulering af de centrale aspekter af lufthavnsafgifter og den måde, hvorpå afgifterne fastsættes, da der i mangel af en sådan ramme er risiko for, at grundlæggende krav i forholdet mellem lufthavnsdriftsorganerne og lufthavnsbrugerne ikke opfyldes.«

12 – Denne regel blev under lovgivningsproceduren suppleret for at gøre opmærksom på, at princippet om ikke-diskrimination ikke var til hinder for at »foretage graduering af afgifterne af objektive og gennemskuelige grunde i almenhedens interesse« (Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 15.1.2008 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lufthavnsafgifter (KOM(2006) 820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)). Direktivets artikel 3 henviser til disse gradueringer på grundlag af »relevante, objektive og gennemskuelige« kriterier. På tilsvarende vis er det i henhold til direktivet tilladt at variere afgiftsbeløbene i tilfælde af, at der tilbydes forskellige infrastrukturer eller serviceniveauer. Disse skal imidlertid tilbydes på grundlag af ikke-diskriminerende kriterier (15. betragtning til og artikel 10 i direktivet). Der bør gives adgang på grundlag af objektive kriterier, der skal »opstilles af lufthavnsdriftsorganet«.

13 – Såfremt der ikke nås til enighed, skal lufthavnsdriftsorganet begrunde sin afgørelse, set i forhold til brugernes standpunkter.

14 – Det er ikke kun bestemmelserne i artikel 6, som foreskriver samråd: Det bestemmes således i artikel 11, stk. 7, at »[n]år den uafhængige tilsynsmyndighed undersøger begrundelsen for ændringen af lufthavnsafgiftssystemet eller afgiftsniveauet, jf. artikel 6, skal denne have adgang til de oplysninger fra de berørte parter, den har brug for, og den skal høre de berørte parter for at kunne træffe afgørelse i sagen«. Dette vil sige, at tilsynsmyndigheden skal tage hensyn til lufthavnsbrugernes standpunkt både i forbindelse med klager over lufthavnsdriftsorganets afgørelse og i løbet af selve beslutningsprocessen.

38. Samtidig med at direktivet bestemmer, at afgifterne skal være i overensstemmelse med de ovennævnte principper, henviser det i artikel 6 til lufthavnsbrugernes *klageadgang med hensyn til* driftsorganets afgørelser, når de efter deres opfattelse ikke overholder disse principper.

39. Disse former for klageadgang stemmer overens med de rettigheder, der indrømmes brugerne. Når direktivet fastslår, at de skal sikres en informeret deltagelse i beslutningsprocessen (i en sådan grad, at driftsorganet skal træffe en begrundet afgørelse, såfremt den er uenig i deres anbringender), indrømmes de samtidig en *rettighed*, som skal respekteres. EU-lovgiver har ønsket, at brugernes standpunkt skal udgøre et nødvendigt element i forbindelse med vedtagelsen af den endelige afgørelse.

40. Det samme er tilfældet med åbenhedsprincippet og princippet om ikke-diskrimination: En tilsidesættelse heraf kan påberåbes af brugerne og i givet fald lede til en annullation af afgørelsen om godkendelse af afgifterne. Såfremt en sådan afgørelse f.eks. er i strid med princippet om lighed mellem luftfartsselskaberne, er der ingen tvivl om, at den part, der har lidt skade som følge af denne forskelsbehandling, skal have adgang til at klage.

41. En sådan klage kan ligeledes anfægte andre elementer af det indførte afgiftssystem. Det økonomiske forhold mellem lufthavnsdriftsorganet og brugerne skal hvile på en ligevægt mellem afgifterne og de omkostninger, som skal finansieres med opkrævningen heraf[15]. Brugeren skal således have adgang til en klageordning vedrørende afgifter, hvis beløb overstiger denne ligevægt, eller som med andre ord udgør en klart uforholdsmæssig byrde i forhold til omkostningerne ved ydelsen eller anvendelsen af faciliteterne.

42. Direktivets artikel 6 fastsætter, at klager over afgørelser truffet af driftsorganet – når dette er kompetent til at godkende afgifter – skal indgives til tilsynsmyndigheden. Det fremgår imidlertid ikke af bestemmelsen, at den nævnte myndigheds afgørelse i forbindelse med behandlingen af disse klager kan anfægtes ved domstolene.

43. Det er nødvendigt at ty til direktivets artikel 11, stk. 7, in fine, for at finde en henvisning til retslig prøvelse af de af tilsynsmyndigheden udstedte retsakter. I henhold til denne bestemmelse er tilsynsmyndighedens afgørelser »bindende, uden at det berører en eventuel parlamentarisk eller judiciel kontrol i medlemsstaterne«.

44. Affattelsen af sidste punktum i direktivets artikel 11, stk. 7, rejser mindst to problemstillinger:

– Den første består i, at stk. 7, principielt vedrører en bestemt type af tilsynsmyndighedens retsakter og ikke dem alle[16]. Helt konkret er det begrænset til de retsakter, som vedtages efter en »undersøge[lse af] begrundelsen for ændringen af lufthavnsafgiftssystemet eller afgiftsniveauet […]«.

– Den anden problemstilling består i, at bestemmelsens ordlyd tilsyneladende alene tillader medlemsstaterne at underlægge tilsynsmyndighedens afgørelser en parlamentarisk kontrol og ikke en judiciel kontrol[17].

15 – Jf. bl.a. første betragtning (»omkostningerne herved får de generelt dækket gennem lufthavnsafgifter«) og tiende betragtning (»lufthavnsafgifter er gebyrer, der er beregnet på og specielt anvendes til dækning af omkostningerne i forbindelse med faciliteter og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for civil luftfart«) til direktivet. Særlig udtrykkeligt er det formuleret i 15. betragtning: »Lufthavnsdriftsorganer bør have mulighed for at anvende lufthavnsafgifter, der svarer til den infrastruktur og/eller det serviceniveau, der tilbydes, eftersom de pågældende luftfartsselskaber har en legitim interesse i at kræve ydelser fra lufthavnsdriftsorganet, der svarer til pris/kvalitetsforholdet.«

16 – Kommissionens forslag til direktivet omfattede samtlige af tilsynsmyndighedens retsakter.

17 – Denne anden problemstilling er ikke relevant i Tyskland, hvor der er indført en ordning for domstolskontrol af tilsynsmyndighedens afgørelser. Som den forelæggende ret har anført, består vanskeligheden i at afklare, om adgangen til at udøve denne kontrol er i overensstemmelse med direktivet. Kommissionen har i retsmødet medgivet, at den parlamentariske kontrol ikke udgør et alternativ til den judicielle kontrol, men at sidstnævnte altid skal være tilgængelig for brugerne.

45. Disse to problemstillinger kan efter min opfattelse løses på et højere plan ved at anvende bestemmelserne i den primære EU-ret. Generelt pålægger artikel 19, stk. 1, TEU in fine medlemsstaterne at tilvejebringe »den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«. På tilsvarende vis bestemmer artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at »enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol«.

46. Fra det øjeblik, hvor det i direktivet anerkendes, at lufthavnsbrugere har såvel en legitim interesse som ægte subjektive rettigheder, indebærer anvendelsen af disse to trinhøjere bestemmelser en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre retsmidler, som sikrer disse brugere en effektiv domstolsbeskyttelse på dette specifikke område.

47. Den forelæggende rets tvivl drejer sig netop om, hvorvidt den i tysk ret fastsatte mekanisme er tilstrækkelig til at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder og interesser, som direktivet tillægger lufthavnsbrugere.

### *D. Muligheden for, at driftsorganet og brugere indgår aftale om andre afgifter end de af tilsynsmyndigheden godkendte (det første præjudicielle spørgsmål)*

48. Som der allerede er blevet gjort rede for, forelægger lufthavnsdriftsorganet i henhold til den tyske ordning et forslag, mens tilsynsmyndigheden godkender lufthavnsafgifterne.

49. Den tyske lovgiver har således valgt den løsning, der er omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 5, litra a). I henhold til denne løsning skal tilsynsmyndighedens afgørelser tillægges bindende virkning, eftersom det er denne følgevirkning, som begrunder ordningen i direktivet og giver denne ordning virkning.

50. Det ville ikke give megen mening, at direktivet i sin artikel 5 foreskriver et »fælles og gennemsigtigt afgiftssystem« for lufthavne i »samme by eller bygruppe«, hvis der samtidig tillades individuelle aftaler, som omgår anvendelsen heraf for så vidt angår en eller flere brugere.

51. Sådanne individuelle aftaler ville dels påvirke afgiftssystemets *fælles* karakter og dels – hvad angår åbenhed – indføre nogle uoverstigelige konkurrencefordrejende faktorer.

52. Brugere skal således have adgang til oplysninger om, »hvilke elementer der tjener som grundlag for fastsættelsen af systemet eller niveauet for samtlige lufthavnsafgifter, der opkræves i hver lufthavn af lufthavnsdriftsorganet« (artikel 7, stk. 1)[18]. Disse elementer omfatter bl.a. oplysninger om forholdet mellem afgifter og udgifter. Det ville ikke give nogen mening f.eks. at oplyse om indtægterne fra de forskellige lufthavnsafgifter og udgiften til de tjenesteydelser, der dækkes af disse [artikel 7, stk. 1, litra d)], hvis det efter godkendelsen af afgiftssystemet var muligt at se bort fra denne parameter.

53. Selv i forbindelse med »differentierede tjenesteydelser«, som er omhandlet i direktivets artikel 10, henviser direktivet til overordnede kategorier, uden at tillade individualisering i forhold til bestemte brugere. I henhold til denne bestemmelse kan driftsorganet tilbyde skræddersyede tjenesteydelser, og i dette tilfælde kan afgiftsniveauet differentieres »på grundlag af kvaliteten og omfanget af [ydelserne] samt omkostningerne ved dem eller enhver anden *objektiv og gennemskuelig begrundelse*«. Disse »differentierede lufthavnsafgifter« udgør imidlertid en del af selve det generelle system, der er godkendt (i Tyskland) af tilsynsmyndigheden, som forudbestemmer indholdet heraf, uden at dets elementer således kan gøres til genstand for en individuel forhandling.

18 – Artikel 6, stk. 2, henviser for så vidt angår ændringer til »en begrundelse for de påtænkte ændringer«.

54. Det blev i retsmødet drøftet, om der er mulighed for, at lufthavnsdriftsorganet og brugere kan indgå aftaler om afgifterne, når tilsynsmyndigheden har godkendt det *maksimale niveau* herfor [direktivets artikel 6, stk. 5, litra a), in fine]. Det ville i dette tilfælde skulle afklares, om det er muligt at foretage en individuel forhandling, eller om denne skal finde sted sammen med samtlige af lufthavnens brugere [19].

55. Ovenstående argumenter taler til fordel for en bekræftende besvarelse, for så vidt som: i) det fastsatte maksimale niveau respekteres, ii) forhandlingerne i alle tilfælde skal være kollektive, iii) ethvert luftfartsselskab kan nyde godt af den samme afgift, som er blevet indrømmet et eller flere andre luftfartsselskaber, og som ligger under det godkendte maksimale niveau, og iv) lufthavnsdriftsorganets aftaler med brugerne er underlagt tilsynsmyndighedens efterfølgende kontrol. Kun på denne måde er det muligt at beskytte de principper, der ligger til grund for direktivet, herunder navnlig princippet om ikke-diskrimination [20].

### *E. Det tyske system for domstolsbeskyttelse og dets forenelighed med direktivet (det andet præjudicielle spørgsmål)*

56. De væsentligste træk i det tyske system, således som de er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, kan sammenfattes på følgende vis [21]:

– De civilretlige regler regulerer kontraktforholdet mellem brugere og lufthavnsdriftsorganet.

– Tvister vedrørende afgifter mellem begge parter skal indbringes for en civilretlig domstol. Denne afgør sagen ved en »rimelighedsvurdering«, hvor der foretages en afvejning af begge kontraktparters økonomiske interesser i overensstemmelse med kontraktens formål og karakteren af den ydelse, for hvilken prisen (afgiften) opkræves, idet denne skal udgøre en »passende modydelse«.

– Lufthavnsdriftsorganet råder over en skønsmargen i forbindelse med fastsættelsen af den »passende modydelse«. Den civilretlige domstol forsøger at opnå rimelige aftaleforhold: Såfremt den finder, at afgifterne er for høje, kan den angive det beløb, som den finder rimeligt, med virkning ex tunc.

– Den civilretlige domstols afgørelse har alene virkning inter partes [22].

57. Da de nationale mekanismer til beskyttelse af lufthavnsbrugeres rettigheder ikke er harmoniserede, har de enkelte medlemsstater kompetence til at fastsætte disse i overensstemmelse med princippet om processuel autonomi, understøttet af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

58. Det system til domstolsbeskyttelse, som den tyske lovgiver har indført, kan således umiddelbart anses for legitimt, såfremt BGB's § 315 tilbyder en processuel ramme, som er egnet til at beskytte brugerens rettigheder, såvel i proceduremæssig henseende (oplysning, samråd og deltagelse) som i materiel forstand (ikke-diskrimination og overensstemmelse mellem afgifter og udgifter).

59. Det mener jeg imidlertid ikke er tilfældet.

19 – Jeg mener ikke, at diskussionen er relevant for afgørelsen af den foreliggende sag, eftersom tilsynsmyndigheden ifølge forelæggelsesafgørelsen godkendte lufthavnsdriftsorganets forslag, hvorfor vi ikke har at gøre med en fastsættelse af et maksimalt niveau. Det blev i retsmødet bemærket, at afgiftsskalaen består af forskellige elementer, som hver især kan opgøres økonomisk, og hvis sum giver det endelige resultat. Afgifter, som ligger under det maksimale niveau, skal nødvendigvis opfylde disse parametre.

20 – Tilsyneladende har den tyske regering helt naturligt tilsluttet sig dette argument, for så vidt som den i sit skriftlige indlæg (punkt 35) har anført, at det er muligt at fravige afgiftsskalaen, så længe det af regeringen fastsatte maksimale niveau respekteres, og der tages hensyn til åbenhedsprincippet, objektivitetsprincippet og princippet om ikke-diskrimination.

21 – Navnlig punkt 22 og 38.

22 – Med forbehold for, at andre brugere får kendskab til den civilretlige domstols afgørelse og anlægger deres egne søgsmål med henblik på at opnå samme resultat.

60. Det fremgår af den ovennævnte beskrivelse, at den i tysk ret indførte ordning for anfægtelse af lufthavnsafgifter svarer til den ordning, der var genstand for CTL Logistics-dommen, og som gav anledning til tilsvarende problemstillinger, blot i forbindelse med tyske jernbaneafgifter. På grund af ligheden mellem de to sager er det nødvendigt at henholde sig til den tidligere sag, for så vidt som der i denne sag ligeledes skulle tages stilling til, om BGB's § 315 kunne anvendes til at bilægge de pågældende tvister.

61. Det er som en indsigelse mod en ekstrapolering af den lære, som kan udledes af CTL Logistics-dommen, til den foreliggende sag blevet anført, at reguleringen af jernbaneinfrastrukturens anvendelse og afgifters opbygning ikke er sammenlignelige med de tilsvarende forhold i lufthavne.

62. Der er ganske rigtigt lovgivningsmæssige forskelle mellem jernbane- og luftfartssektoren. Inden for jernbanesektoren omfatter direktiv 2012/34/EU [23] både tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet (og servicefaciliteter) til jernbanevirksomheder og fastsættelsen af afgifter, mens reguleringen på luftfartsområdet synes mere spredt. Ses der nærmere på essensen af de to regelsæt, er lighederne imidlertid mere fremtrædende end forskellene for så vidt angår afgifter.

63. I begge tilfælde har faciliteterne (jernbane- eller lufthavnsanlæg) en begrænset kapacitet, som skal tilbydes brugerne på ikke-diskriminerende vis. I begge de to sektorer findes der en opdeling mellem infrastrukturanlæg og ydelser, som driftsorganet (jernbaneforvalteren eller lufthavnsdriftsorganet) skal stille til rådighed for brugeren (jernbanevirksomhed eller luftfartsselskab), på den ene side, og ydelser, som kan leveres af tredjemand (operatør af servicefaciliteter eller leverandør af ground handling-ydelser) på den anden side.

64. Ligheden mellem ordningen for jernbaneafgifter og ordningen for lufthavnsafgifter er ubestridelig for så vidt angår princippet om ikke-diskrimination [24]. Det er en naturlig følge af det ufravigelige krav om lighed mellem brugervirksomheder, at afgørelser om afgifter berører alle interesserede parter på lige fod. For at sikre fælles kriterier ved fastsættelsen af afgifter er det nødvendigt, at der findes en tilsynsmyndighed, som har det sidste ord.

65. Et tilsvarende sammenfald gælder for tilsynsmyndighedens opgaver. I jernbanesektoren er dens beføjelser identiske med de ovenfor nævnte beføjelser med hensyn til lufthavnsafgifter. Nærmere bestemt omhandler artikel 55-58 i direktiv 2012/34 det tilsynsorgan, for hvilket de virksomheder, som leverer ydelserne, kan anfægte (artikel 56) afgiftsordningen eller afgifternes niveau eller struktur.

66. Det er derfor min opfattelse, at en sammenligning af den retlige ordning inden for jernbanesektoren og inden for luftfartsektoren – for så vidt angår afgifter – resulterer i en så høj grad af lighed, at det er muligt at anvende CTL Logistics-dommen på lufthavnsafgifter.

67. Jeg vil ud fra denne forudsætning gøre rede for, hvordan Domstolens besvarelse i CTL Logistics-dommen vil kunne overføres til den foreliggende sag. Ræsonnementet i denne dom strækker sig over syv på hinanden følgende argumenter (præmis 69-102), hvoraf jeg navnlig vil dvæle ved fire.

23 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 21.11.2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EUT 2012, L 343, s. 32). Direktivet ophæver Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26.2.2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EFT 2001, L 75, s. 29).

24 – For så vidt angår lufthavnsafgifter fastsættes dette i artikel 3 i direktiv 2009/12. I forbindelse med jernbaneafgifter er det omhandlet i artikel 29, stk. 3, i direktiv 2012/34: »Infrastrukturforvaltere sikrer, at anvendelsen af afgiftsordningen resulterer i ensartede og ikke-diskriminerende afgifter for forskellige jernbanevirksomheder, som udfører samme form for transport på en tilsvarende del af markedet[…].«

68. For det første fastslog Domstolen, at »en rimelighedsvurdering i hvert konkret tilfælde er i strid med det princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 4, stk. 5, i og 11. betragtning til direktiv 2001/14«. Som støtte herfor tilføjede den, at »[v]ed udelukkende at lægge vægt på den enkelte kontrakts økonomiske rationalitet ses der ved anvendelsen af BGB's § 315 bort fra den omstændighed, at alene en fastsættelse af afgifterne på grundlag af ensartede kriterier kan sikre, at afgiftspolitikken anvendes på samme måde for alle jernbanevirksomheder« [25].

69. Den samme logik indebærer, at en civilretlig domstols afgørelsesmetode i forbindelse med lufthavnsafgifter, som er baseret på en rimelighedsvurdering, og som alene har virkning inter partes, ikke er i overensstemmelse med det *fælles* system og med princippet om ikke-diskrimination i direktivets artikel 3.

70. For det andet »vil forskellige afgørelser fra uafhængige civile retsinstanser, som eventuelt ikke er harmoniseret af højere retter, erstatte det kompetente tilsynsorgans ensartede kontrol med eventuelt forbehold for den senere kontrol foretaget af de retsinstanser, der skal træffe afgørelse om et søgsmål anlagt til prøvelse af dette organs afgørelser – i det foreliggende tilfælde de administrative retter […] Heraf følger en sidestilling af to ikke-koordinerede afgørelsesmetoder, hvilket er i åbenbar strid med det mål, der forfølges med artikel 30 i direktiv 2001/14« [26].

71. Noget tilsvarende finder sted i luftfartssektoren. Hvad enten tilsynsmyndigheden foretager en direkte godkendelse af selve afgiftssystemet, eller den i forbindelse med en klage foretager en prøvelse af det af lufthavnsdriftsorganet godkendte system, bringes kriteriet om en ensartethed ved dens tilgang i fare ved en ordning, der ikke tillader brugerne at anfægte dens retsakter direkte, men hvor der derimod skal anlægges enkeltstående civilretlige søgsmål med virkning inter partes [27].

72. For det tredje havde tilsynsmyndigheden i forbindelse med den todelte ordning for anfægtelse af jernbaneafgifter ingen grund til at tilpasse afgiftssystemet til den afgørelse, der blev truffet af en civilretlig domstol; jf. BGB's § 315, eftersom der ikke »fremgår [nogen] forpligtelse af denne art af bestemmelserne om tilsynsorganet i direktiv 2001/14« [28].

73. Det samme er tilfældet med lufthavnsafgifter. Teorien om, at tilsynsmyndigheden »alene skal reagere på individuelle afgørelser, som de civile domstole tidligere har truffet i henhold til BGB's § 315« [29], er ligeledes i denne sektor i strid med tilsynsmyndighedens opgave.

74. For det fjerde bemærkede Domstolen, hvordan anvendelsen af mekanismen med dobbelt judiciel kompetence inden for jernbanesektoren ville indebære, »at tilsynsorganets afgørelsers bindende karakter for alle berørte parter, som det fremgår af artikel 30, stk. 5, andet afsnit, i direktiv 2001/14, ikke ville blive overholdt. […] Det ville være i strid med dette princip, at de domme, som afsiges af de civile retsinstanser, eventuelt på grundlag af de kriterier, der er fastsat i lovgivningen om beregning af afgifterne, kun har virkning for parterne i den sag, der er forelagt disse retter« [30].

75. Igen er dette argument anvendeligt på tvister, der anlægges af brugere vedrørende lufthavnsafgifter, i mangel af en virkning erga omnes af de civilretlige domme, hvorved disse tvister bliver afgjort.

25 – CTL Logistics-dommen, præmis 70 og 74.

26 – Ibidem, præmis 87. De tilgrundliggende omstændigheder præciseres nærmere i generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, punkt 1 og 9).

27 – Ifølge forelæggelsesafgørelsen foreligger der alene et forvaltningsretligt forhold mellem tilsynsmyndigheden og lufthavnsdriftsorganet, hvorfor det alene er sidstnævnte, der har adgang til at anlægge et forvaltningsretligt søgsmål.

28 – CTL Logistics-dommen, præmis 91.

29 – Ibidem, præmis 92.

30 – Ibidem, præmis 94.

76. I henhold til BGB's § 315 tilkommer det den civilretlige domstol at indføre en graduering ex aequo i kontraktforholdets gensidighedselementer. Den vil endda kunne bedømme forholdsmæssigheden mellem udgifterne i forbindelse med den leverede ydelse og dennes pris (afgiften).

77. Det vil imidlertid være logisk at antage, at en civilretlig domstols kompetence ikke omfatter andre afgørende aspekter af den proces, der har resulteret i afgiftens godkendelse, som f.eks. spørgsmål vedrørende det beslutningstagende organs viljesdannelse eller eventuelle procedurefejl, der kan have haft betydning for udformningen af den administrative afgørelses indhold [31].

78. Under disse omstændigheder har brugere – som af tyske forvaltningsretlige domstole nægtes søgsmålsinteresse med henblik på at anfægte tilsynsmyndighedens afgørelser – ikke mulighed for at henvende sig til nogen retsinstans med henblik på at få efterprøvet disse elementer, som overvejende er af administrativ karakter, og som er afgørende for godkendelsen af afgifter.

79. Det lader ej heller til, at virkningerne af den civilretlige dom, der afsiges i en enkeltstående sag, kan udvides til at omfatte andre brugere. Den eneste mulighed for disse brugere synes at være anlæggelsen af nye civilretlige søgsmål. Direktivets effektivitet vil således være afhængig af individuelle beslutninger om at anlægge successive søgsmål, som er forbundet med ukontrollerbare risici, hvilket ikke sikrer opretholdelsen af et fælles afgiftssystem baseret på ikke-diskrimination, åbenhed og brugernes deltagelse.

80. Det fremgår af det ovenstående, at brugere skal sikres en adgang til domstolsprøvelse, som giver dem mulighed for at anfægte den af tilsynsmyndigheden trufne afgørelse uden nogen begrænsninger.

81. I retsmødet har nogle af parterne indvendt, at en godtagelse af brugeres mulighed for at anfægte tilsynsmyndighedens afgørelser ved de forvaltningsretlige domstole vil indebære, at opkrævningen af lufthavnsafgifter kan blive lammet, når der henses til de processuelle regler om suspension af de anfægtede retsakter.

82. Denne indvending kan ikke tiltrædes. Dels tilkommer det den nationale lovgiver – i denne såvel som i andre brancher – at indføre de processuelle regler, der kan hindre en situation med en generel lammelse af afgiftsopkrævningen. Dels har tilsynsmyndigheden – således som en af de nævnte parter har medgivet i retsmødet – i medfør af de gældende nationale bestemmelser beføjelse til i alle tilfælde at kræve betaling af disse afgifter – uanset om dens afgørelser anfægtes ved domstolene – såfremt det er påkrævet af hensyn til den offentlige interesse.

## IV. Forslag til afgørelse

83. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) forelagte spørgsmål på følgende måde:

»1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter er til hinder for, at lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugere kan indgå aftale om lufthavnsafgifter, som er forskellige fra de af den uafhængige tilsynsmyndighed godkendte.

2) Direktiv 2009/12 er til hinder for anvendelsen af en national forskrift som den i den foreliggende sag omtvistede, hvorefter de civilretlige domstole i henhold til den i retspraksis fremherskende fortolkning tillægges kompetence til fra sag til sag og ud fra en rimelighedsvurdering at behandle

31 – Som der blev gjort rede for i retsmødet, er ordningen i BGB's § 315 begrænset til en vurdering af, om der foreligger en rimelig balance mellem parternes ydelser, uden at der i denne forbindelse skal foretages en analyse af den godkendelse, hvorved afgiftssystemet vedtages.

påstande nedlagt af brugere vedrørende lufthavnsafgifter godkendt af den uafhængige tilsynsmyndighed, og som samtidigt hindrer lufthavnsbrugerne i at anfægte den nævnte myndigheds afgørelser direkte.«