Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 27 juni 2019 [1]

Mål C-379/18

Deutsche Lufthansa
mot
Land Berlin,
Ytterligare deltagare i rättegången:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, Berlin,

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Förbundsrepubliken Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Lufttransporter – Flygplatsavgifter – Skydd av flygplatsanvändarnas rättigheter – Möjlighet att ingå avtal om andra avgifter än dem som godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten – Möjligheter till överklagande – Allmän domstols behörighet – Förenlighet med direktiv 2009/12/EG”

1. I direktiv 2009/12/EG [2] föreskrivs att flygplatsernas ledningsenheter ska ta ut en avgift av ”användare” (varmed avses den som med flyg transporterar passagerare, post och/eller gods) [3] för utnyttjandet av sådana faciliteter och tjänster som ledningsenheterna tillhandahåller.

2. Den hänskjutande domstolens frågor handlar i korthet om godkännandet av dessa flygplatsavgifter, antingen av den oberoende tillsynsmyndigheten (nedan kallad tillsynsmyndigheten) eller av ledningsenheten vid varje flygplats. Den vill även veta hur och till vilket organ användarna kan överklaga avgifterna.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätten. Direktiv 2009/12

3. Artikel 2 (”Definitioner”) har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

1) flygplats: varje markområde som är särskilt inrättat för landning, start och manövrering av luftfartyg, inbegripet de närliggande anläggningar som kan behövas för flygtrafiken och för service till luftfartygen, samt de anläggningar som behövs för de kommersiella luftfartstjänsterna,

1 Originalspråk: spanska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter (EUT L 70, 2009, s. 1; nedan kallat direktivet).

3 Jag kommer att använda mig av ordet *användare* med den innebörden och det innefattar således inte passagerare som nyttjar flygplatsernas faciliteter och tjänster (på vilka lufttrafikföretagen sedan övervältrar avgifterna).

2) flygplatsens ledningsenhet: den enhet som, tillsammans med annan verksamhet eller självständigt, i kraft av nationella lagar och andra författningar eller avtal har i uppdrag att administrera och förvalta flygplatsens eller flygplatsnätets infrastrukturer och samordna och kontrollera den verksamhet som bedrivs av de olika aktörer som befinner sig på berörd flygplats eller inom berört flygplatsnät,

3) flygplatsanvändare: varje fysisk eller juridisk person som med flyg transporterar passagerare, post och/eller gods, till eller från den berörda flygplatsen,

4) flygplatsavgift: en avgift som tas ut till förmån för flygplatsens ledningsenhet och som betalas av flygplatsanvändarna för utnyttjandet av sådana faciliteter och tjänster som uteslutande tillhandahålls av flygplatsens ledningsenhet och som avser landning, start, belysning och parkering av luftfartyg samt hantering av passagerare och gods,

…”

4. Artikel 3, med rubriken ”Icke-diskriminering”, har följande lydelse:

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

5. I artikel 5, med rubriken ”Gemensamt avgiftssystem”, föreskrivs följande:

”Efter att ha meddelat kommissionen och i enlighet med gemenskapslagstiftningen får medlemsstaterna tillåta att ledningsenheten på en flygplats tillämpar ett gemensamt och transparent avgiftssystem för flygplatser som betjänar samma ort eller storstadsregion, förutsatt att varje flygplats följer samtliga krav om öppenhet som anges i artikel 7.”

6. Artikel 6, med rubriken ”Samråd och rättsmedel”, har följande lydelse:

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

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

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

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

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

a) den nationella lagstiftningen föreskriver att flygplatsavgifterna, eller deras högsta nivå, enligt ett obligatoriskt förfarande måste fastställas eller godkännas av den oberoende tillsynsmyndigheten, eller …”

7. I artikel 7, med rubriken ”Insyn”, föreskrivs följande:

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

a) en förteckning över de olika tjänster och infrastrukturer som tillhandahålls i utbyte mot de flygplatsavgifter som tas ut,

b) den metod som används för att fastställa flygplatsavgifterna,

c) den övergripande kostnadsstrukturen för de faciliteter och tjänster som flygplatsavgifterna avser,

d) inkomsterna av de olika avgifterna och den sammanlagda kostnaden för de tjänster som de omfattar,

e) eventuell offentlig finansiering av de anläggningar och tjänster som flygplatsavgifterna avser,

f) prognoser över situationen vid flygplatsen såvitt avser avgifter, flygtrafikens utveckling och planerade investeringar,

g) den faktiska användningen av flygplatsens infrastruktur och utrustning under viss tid, och

h) det förväntade resultatet av alla större planerade investeringar när det gäller deras effekt på flygplatskapaciteten.

…”

8. Artikel 11, med rubriken ”Den oberoende tillsynsmyndigheten”, har följande lydelse:

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

…

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

…”

B. Tysk rätt

1. Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen, nedan kallad VwGO)

9. I 42 § stycke 2 föreskrivs att överklagandet bara tas upp till prövning om klaganden kan göra gällande att dennes egna rättigheter har kränkts genom förvaltningsbeslutet eller genom avslaget.

2. Luftverkehrsgesetz (flygtrafiklagen)

10. I 19b § stycke 1 regleras ordningen för flygplatsavgifter. Flygplatsens ledningsenhet ska inhämta godkännande av ordningen från den myndighet som är behörig att utfärda licenser, som ska godkänna den om den uppfyller vissa villkor.[4]

11. 19b § stycke 3 innehåller bestämmelser om förfarandet för godkännande av avgiftsordningen som innefattar följande faser:

– Minst sex månader innan den ska träda i kraft ska flygplatsens ledningsenhet lägga fram förslaget till avgiftsordning, eller ändring av den, för användarna.

– Minst fem månader innan avgiftsordningen ska träda i kraft ska ansökan om godkännande läggas fram för den myndighet som är behörig att utfärda licenser. Ansökan ska vara motiverad och beakta användarnas invändningar.

4 Avgifterna ska uppfylla lämpliga, objektiva, öppna och icke-diskriminerande kriterier; de tjänster och den infrastruktur som är avgiftsbelagda ska vara tydligt definierade; avgifterna ska beräknas på grundval av kostnaderna och de ska fastställas i förväg; samtliga användare ska ha samma slags tillgång till tjänster och infrastruktur; differentierade avgifter får inte tas ut om det inte finns objektiva skäl.

– Ordningen ska godkännas om avgiftsnivån är rimlig i förhållande till de förutsebara driftskostnaderna och de kostnader som syftar till att tjänsterna ska vara effektiva. Undantag från denna prövning får medges om flygplatsens ledningsenhet och användarna har ingått ett avtal om avgiftsordningen.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (civillagen; nedan kallad BGB)

12. I 315 § BGB föreskrivs följande beträffande avtal:

– Om prestationen ska fastställas av en av avtalsparterna, ska den om oklarhet råder fastställas efter en skälighetsbedömning.

– Fastställandet ska anses ha skett genom en förklaring riktad till den andra avtalsparten.

– Om prestationen har fastställts på det sättet ska den bara vara bindande för den andra avtalsparten om den är skälig. Om så inte är fallet ska den fastställas genom dom.

II. Förfarandet vid EU-domstolen

13. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolen den 8 juni 2018.

14. Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, Land Berlin, den tyska och den polska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Med undantag av den polska regeringen deltog alla i förhandlingen den 11 april 2019.

III. Faktiska omständigheter i det nationella målet och tolkningsfrågorna

A. Allmänna anmärkningar

15. Den 25 juni 2014 ansökte flygplatsen Berlin-Tegels ledningsenhet (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) hos Land Berlin (den oberoende tillsynsmyndighetens huvudman) om godkännande av ett förslag till flygplatsavgifter.

16. Den 13 oktober 2014 beviljade tillsynsmyndigheten det begärda godkännandet, i enlighet med 19b § flygtrafiklagen.

17. Deutsche Lufthansa väckte talan vid Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Förvaltningsöverdomstolen i delstaten Berlin-Brandenburg) och yrkade att godkännandet skulle upphävas.

18. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg avvisade talan genom dom av den 22 juni 2016, eftersom Deutsche Lufthansa saknade den talerätt som krävs enligt 42 § stycke 2 VwGO. Deutsche Lufthansa kunde enligt domstolen inte göra gällande att dess egna rättigheter hade kränkts genom att godkännandet beviljades.

19. Deutsche Lufthansa har överklagat domen till Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) som har hänskjutit följande två frågor till EU-domstolen för ett förhandsavgörande:

”1) Är en nationell bestämmelse enligt vilken den flygplatsavgift som flygplatsens ledningsenhet har beslutat om ska framläggas för den oberoende tillsynsmyndigheten för godkännande, utan att flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändaren förbjuds att fastställa andra avgifter än dem som tillsynsmyndigheten godkänner, förenlig med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter, särskilt dess artiklar 3, 6.3–5, 11.1 och 11.7?

2) Är en tolkning av den nationella rätten, enligt vilken en flygplatsanvändare inte får ifrågasätta den oberoende tillsynsmyndighetens godkännande av avgiftsordningen, men kan väcka talan mot flygplatsens ledningsenhet och göra gällande att den avgift som har fastställts i avgiftsordningen inte är skälig, förenlig med nämnda direktiv?”

20. Den hänskjutande domstolen anger att godkännandet inte är juridiskt bindande för fastställandet av avgifterna, enligt dess egen praxis.[5] 19b § flygtrafiklagen ger enligt den hänskjutande domstolen bara upphov till ett offentligrättsligt förhållande mellan tillsynsmyndigheten och flygplatsens ledningsenhet, som beslutet om godkännande riktar sig till. Eftersom förhållandet mellan ledningsenheten och flygplatsanvändarna är av privaträttslig karaktär, gäller den avgift som parterna har kommit överens om även om den inte godkänns.

21. Enligt den hänskjutande domstolen följer det av civilrättslig praxis att flygplatsavgifter ska prövas av de allmänna domstolarna, vilka ska göra en skälighetsbedömning i enlighet med 315 § BGB.

22. Det kan emellertid göras gällande att förvaltningsdomstolarna är behöriga (och att klaganden därmed har talerätt) att pröva en direkt talan mot godkännandet, i följande fall:

– Om det anses att godkännandet påbjuder allmänna avtalsvillkor mellan parterna som inte kan ändras, vilket innebär att de inte kan ingå avtal om andra avgifter än dem som tillsynsmyndigheten har angett.

– Om 19b § flygtrafiklagen ger flygplatsanvändarna ett individuellt skydd, vilket innebär att de har ett direkt intresse som är överordnat allmänintresset.

23. Den hänskjutande domstolen påpekar vidare att det mot bakgrund av domen CTL Logistics,[6] kan ifrågasättas huruvida 315 § BGB är lämplig för att uppfylla kraven i direktivet. Om flygplatsanvändarnas rättigheter inte skulle kunna skyddas civilrättsligt, skulle de sakna alternativ för att tillvarata sina intressen, vilket skulle strida mot den princip om effektivt domstolsskydd som föreskrivs i den tyska grundlagen.

24. En lösning skulle enligt den hänskjutande domstolen kunna vara att tolka 19b § flygtrafiklagen i enlighet med grundlagen, vilket skulle medföra ett erkännande av användarnas talerätt enligt 42 § stycke 2 VwGO.

5 Den hänvisar till dom av den 8 juli 1977, vilken avsåg 43 § i den tidigare förordningen om lufttrafiktillstånd.

6 Dom av den 9 november 2017, C-489/15, nedan kallad domen CTL Logistics, EU:C:2017:834.

B. Inledande synpunkter

25. Av de uppgifter som föreligger i målet framgår att det i Tyskland är tillsynsmyndigheten som godkänner flygplatsavgifter. En användare kan bara angripa ett sådant godkännande *indirekt* genom en civilrättslig talan, vilket innebär att om användarens talan bifalls så gynnar det bara denne. Flygplatsens ledningsenhet kan däremot väcka *direkt* talan mot godkännandet i förvaltningsdomstol.

26. I detta sammanhang handlar den hänskjutande domstolens frågor om huruvida förvaltningsdomstolarna är behöriga att pröva en *direkt* talan från en användare (ett lufttrafikföretag) mot den avgiftsordning som tillsynsmyndigheten har godkänt. Så är fallet om parterna inte får förhandla fram andra priser än dem som fastställs av den myndigheten och om det rättsliga skydd av användarnas rättigheter som anförtrotts de allmänna domstolarna anses vara oförenligt med direktivet.

27. EU-domstolen kan inte blanda sig i tolkningen av de nationella bestämmelserna och inte heller avgöra vilken behörighet de nationella domstolarna har eller hur klagandenas talerätt regleras i respektive förfarande, det vill säga det civilrättsliga och det förvaltningsrättsliga. Den kan däremot ge riktlinjer för hur unionsrätten ska tolkas och dessa kan hjälpa den hänskjutande domstolen att dra de nödvändiga slutsatserna.

28. Innan jag går in på bedömningen av de båda tolkningsfrågorna, anser jag att det är lämpligt att pröva huruvida flygplatsanvändarna enligt direktivet har ett berättigat intresse av att invända mot fastställandet av avgifterna.

C. Användarnas berättigade intresse av att överklaga flygplatsavgifterna

29. Under utarbetandet av direktivet om flygplatsavgifter lade kommissionen fram sitt förslag inom ramen för ”ett mer omfattande initiativ som [fokuserade] på flygplatser och [syftade] till att främja effektiv flygplatsdrift och optimal användning av otillräcklig kapacitet”.[7] Kommissionen betonade närmare bestämt hur viktiga avgifterna är för att lufttrafikföretagen ska kunna bedriva en effektiv verksamhet.[8]

30. EU-lufttrafikföretagens konkurrenskraft har således en central betydelse vid utformningen av systemet med flygplatsavgifter.[9]

31. Kommissionen hade bland annat följande alternativ att ta ställning till:

– Ge medlemsstaterna befogenhet att reglera saken.

– Överväga ett maximalt ingripande, det vill säga ett regleringssystem som är tillämpligt i hela unionen på ett enhetligt sätt och som innebär att flygplatsavgifterna fastställs och tas ut på grundval av en enhetlig beräkningsmetod.

7 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om flygplatsavgifter (framlagt av kommissionen) SEK(2006) 1688; SEK(2006) 1689. KOM(2006) 820 slutlig.

8 ”EU-lufttrafikföretagen verkar under ekonomiska villkor som är starkt cykliska och en ökande internationell konkurrens … Hela leverantörskedjan för luftfartstjänster bör bli så konkurrenskraftig som möjligt för att garantera hela EU-ekonomins fortsatta konkurrenskraft. Flygplatsavgifterna är en viktig länk i den här kedjan eftersom de utgör mellan 4 % och 8 % av de stora EU-lufttrafikföretagens operativa kostnader.”

9 Den tyska regeringen är medveten om detta när den i sitt skriftliga yttrande (punkt 54) medger vilken betydelse avgiftsnivån har för flygplatserna och för lufttrafikföretagen och att den är en faktor som styr dessa företags val av destinationer.

– Som en mellanväg anta en allmän ram med vissa gemensamma principer, där de nationella lagstiftarna skulle ha större möjligheter att anpassa direktivet till de nationella förhållandena. [10]

32. Det var det tredje alternativet som valdes, vilket kommit till uttryck i skäl 2 i direktivet. [11] Det är därför som förhållandet mellan flygplatsernas ledningsenheter och användarna, vad beträffar avgifterna, måste iaktta vissa grundprinciper som anges i direktivet.

33. Det rör sig närmare bestämt om principerna om icke-diskriminering, insyn och de berördas delaktighet i förfarandet.

34. Vad beträffar principen om *icke-diskriminering*, föreskrivs det i artikel 3 i direktivet att avgifterna inte får medföra ”diskriminering av flygplatsanvändare”. Det handlar om en regel vars syfte är att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor mellan de lufttrafikföretag som använder flygplatsen och förhindra att vissa företag gynnas i förhållande till andra och därigenom kan erbjuda marknaden mer attraktiva tjänster än konkurrenterna. [12]

35. Vad beträffar *användarnas delaktighet* i förfarandet för att fastställa avgifterna, föreskrivs det i artikel 6 i direktivet att det ska hållas regelbundna samråd mellan användarna och flygplatsernas ledningsenheter – minst en gång om året – (punkt 1), och vid ändringar av systemet för flygplatsavgifter eller deras nivå (punkt 2). [13]

36. Det slutliga beslutet kan fattas på två olika sätt, enligt artikel 6 i direktivet, beroende på följande omständigheter:

– Flygplatsens ledningsenhet har befogenhet att besluta om avgifterna (punkt 2). I det fallet kan dess beslut överklagas till tillsynsmyndigheten, med suspensiv verkan.

– Tillsynsmyndigheten har befogenhet att fastställa ”flygplatsavgifterna, eller deras högsta nivå” (punkt 5 a). I det fallet ska ett sådant samrådsförfarande som avses i artikel 6.1 och 6.2 [14] ha föregått det förslag som flygplatsens ledningsenhet ska lägga fram för den oberoende myndigheten i Tyskland.

37. Avslutningsvis föreskrivs *insyn* i artikel 7 i direktivet. Även om den bestämmelsen bara avser samråd enligt artikel 6.1, berör principen om insyn även det förfarande för ändringar av systemet för flygplatsavgifter eller deras nivå som avses i punkt 2. Därför ska flygplatsens ledningsenhet lägga fram ändringsförslaget för användarna ”tillsammans med skälen för de föreslagna ändringarna”.

10 Konsekvensanalys av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om flygplatsavgifter (framlagt av 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 är nödvändigt att anta en gemensam ram för att reglera de väsentliga aspekterna av flygplatsavgifter och sättet för att fastställa flygplatsavgifter, eftersom det finns risk för att de grundläggande kraven i relationen mellan flygplatsernas ledningsenheter och flygplatsanvändare annars inte uppfylls.”

12 Under lagstiftningsförfarandet togs denna regel upp och det påpekades att principen om icke-diskriminering inte hindrar att det införs differentierade avgifter av objektiva och öppet redovisade skäl av allmänt intresse (Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 15 januari 2008 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om flygplatsavgifter (KOM(2006) 0820 – C6–0056/2007 – 2007/0013(COD)). I artikel 3 i direktivet nämns en sådan differentiering, vilken ska bygga på kriterier som är ”relevanta, objektiva och redovisas på ett öppet sätt”. På liknande sätt är det enligt direktivet möjligt att anpassa avgifternas storlek efter den infrastruktur och/eller den tjänstenivå som tillhandahålls. Tillträdet till dessa får emellertid inte ske på ett diskriminerande sätt (skäl 15 och artikel 10 i direktivet). Tillträdet fastställs på grundval av objektiva kriterier ”som utarbetas av en ledningsenhet vid flygplatsen”.

13 Flygplatsens ledningsenhet ska motivera sitt beslut i förhållande till flygplatsanvändarnas synpunkter om de inte kan enas om de föreslagna ändringarna.

14 Samråd ska inte bara ske enligt bestämmelserna i artikel 6. I artikel 11.7 föreskrivs följande: ”När den oberoende tillsynsmyndigheten ska granska de skäl som anges för ändringen av systemet för flygplatsavgifter eller deras nivå enligt artikel 6, ska de berörda parterna ge den tillgång till all nödvändig information, och myndigheten ska vara skyldig att samråda med de berörda parterna för att nå sitt beslut.” Tillsynsmyndigheten måste således beakta flygplatsanvändarnas synpunkter såväl när det beslut som flygplatsens ledningsenhet har fattat har överklagats som under själva beslutsförfarandet.

38. Samtidigt som direktivet föreskriver att avgifterna ska vara underkastade de ovan beskrivna principerna, anges i artikel 6 de *rättsmedel* som flygplatsanvändarna kan använda sig av om de anser att ledningsenhetens beslut inte iakttar dessa principer.

39. Dessa rättsmedel motsvarar de rättigheter som användarna tillerkänns. När direktivet föreskriver att de ska garanteras en välunderbyggd delaktighet i beslutsförfarandet (ledningsenheten måste till och med fatta ett motiverat beslut om den inte godtar användarnas argument), tillerkänns de samtidigt en *rättighet* som måste iakttas. Unionslagstiftarens avsikt har varit att användarnas synpunkter ska inhämtas innan det slutliga beslutet fattas.

40. Samma sak är fallet med principerna om insyn och icke-diskriminering. Användarna får göra gällande att de har åsidosatts och det kan i förekommande fall medföra att beslutet att godkänna avgifterna upphävs. Om beslutet till exempel åsidosätter principen om likabehandling av lufttrafikföretagen, råder det knappast tvivel om att ett diskriminerat företag måste ha tillgång till ett rättsmedel.

41. Ett sådant eventuellt rättsmedel kan dessutom användas mot andra delar av den införda avgiftsordningen. Det ekonomiska förhållandet mellan flygplatsens ledningsenhet och användarna ska bygga på en balans mellan avgifterna och de kostnader som de är avsedda att finansiera.[15] Användaren måste därför på något sätt kunna angripa avgifter vars storlek upphäver denna balans, och som alltså innebär en pålaga som uppenbarligen inte står i proportion till kostnaderna för tjänsterna eller användningen av anläggningarna.

42. I artikel 6 i direktivet föreskrivs att ledningsenhetens beslut, när den har befogenhet att godkänna avgifterna, får överklagas till tillsynsmyndigheten. Där föreskrivs emellertid inte att tillsynsmyndighetens beslut, då den prövar ett sådant överklagande, i sin tur får överklagas till domstol.

43. Däremot finns i artikel 11.7 *in fine* i direktivet en hänvisning till en rättslig översyn av tillsynsmyndighetens beslut. Enligt den bestämmelsen ska den oberoende tillsynsmyndighetens beslut ”ha bindande verkan, utan att detta påverkar en parlamentarisk eller rättslig översyn, alltefter vad som gäller i de olika medlemsstaterna”.

44. Lydelsen av den sista meningen i artikel 11.7 i direktivet är problematisk på minst två sätt:

– Det första är att punkt 7 i princip rör en viss typ av beslut av tillsynsmyndigheten och inte samtliga.[16] Närmare bestämt rör den beslut som fattats efter en granskning av ”de skäl som anges för ändringen av systemet för flygplatsavgifter eller deras nivå …”.

– Det andra är att bestämmelsens ordalydelse förefaller medge att medlemsstaterna enbart underkastar tillsynsmyndighetens beslut en parlamentarisk översyn och inte en rättslig.[17]

15 Se bland annat skäl 1 (”kostnaderna för detta täcks i allmänhet genom flygplatsavgifter”) och 10 (”en flygplatsavgift är en pålaga som specifikt är utformad och tillämpas för att täcka kostnaderna för tillhandahållandet av faciliteter och tjänster för civil luftfart”) i direktivet. Särskilt talande är skäl 15: ”Flygplatsernas ledningsenheter bör få möjlighet att tillämpa flygplatsavgifter som motsvarar den infrastruktur och/eller den tjänstenivå som tillhandahålls, eftersom lufttrafikföretagen har ett legitimt intresse av att kräva att kvaliteten på de tjänster som flygplatsens ledningsenhet tillhandahåller avspeglas i priset.”

16 Förslaget till kommissionens direktiv innefattade alla tillsynsmyndighetens beslut.

17 Det sistnämnda problemet föreligger inte i Tyskland, där det har införts ett system för domstolsprövning av tillsynsmyndighetens beslut. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat ligger svårigheten i att avgöra om möjligheterna att utöva denna översyn är förenliga med direktivet. Vid förhandlingen medgav kommissionen att den parlamentariska översynen inte utgjorde ett alternativ till den rättsliga, utan att den sistnämnda alltid måste vara tillgänglig för användarna.

45. Jag anser att dessa båda problem kan lösas, på en högre nivå, med hjälp av bestämmelserna i unionens primärrätt. I artikel 19.1 *in fine* FEU föreskrivs generellt att medlemsstaterna ska fastställa ”de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten”. På motsvarande sätt fastställs i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att ”var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol”.

46. Från och med den tidpunkt då direktivet tillerkänner flygplatsanvändarna såväl ett berättigat intresse som verkliga subjektiva rättigheter, innebär tillämpningen av de båda bestämmelserna att medlemsstaterna ska införa processuella metoder för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för användarna inom just detta område.

47. Den fråga som den hänskjutande domstolen ställer är just om den mekanism som föreskrivs i tysk rätt är tillräcklig för att tillhandahålla det effektiva domstolsskyddet för de rättigheter och intressen som direktivet tillerkänner flygplatsanvändarna.

D. Möjligheten för ledningsenheten och användarna att avtala om andra avgifter än dem som godkänts av tillsynsmyndigheten (den första tolkningsfrågan)

48. Som jag tidigare nämnt fungerar det tyska systemet så, att flygplatsens ledningsenhet lägger fram ett förslag och tillsynsmyndigheten godkänner flygplatsavgifterna.

49. Den tyska lagstiftaren har således valt det alternativ som erbjuds i artikel 6.5 a i direktivet. I enlighet med detta val ska tillsynsmyndighetens beslut ges bindande verkan, eftersom det är denna konsekvens som rättfärdigar direktivets organisatoriska utformning och gör den användbar.

50. Att det i artikel 5 i direktivet föreskrivs ett ”gemensamt och transparent avgiftssystem” för flygplatser ”som betjänar samma ort eller storstadsregion”, skulle knappast ha någon betydelse om det vore tillåtet med enskilda avtal med en eller flera användare som kringgår direktivets tillämpning.

51. Sådana enskilda avtal skulle påverka avgiftssystemets *gemensamma* karaktär och vidare, vad beträffar insynen, få ohanterliga snedvridningseffekter.

52. Flygplatsanvändarna ska informeras om ”vilket underlag som använts för fastställandet av systemet eller nivån på alla avgifter som tas ut vid varje flygplats av flygplatsens ledningsenhet” (artikel 7.1).[18] Dessa underlag rör till exempel förhållandet mellan kostnader och avgifter. Det vore meningslöst att till exempel informera om inkomsterna av de olika avgifterna och kostnaden för de tjänster som de omfattar (artikel 7.1 d) om man efter det att avgiftssystemet har godkänts skulle kunna bortse från denna parameter.

53. Även när det gäller ”differentierad service” som behandlas i artikel 10 i direktivet, används generella kategorier som inte tillåter någon särbehandling av vissa användare. Enligt denna bestämmelse får ledningsenheten tillhandahålla skräddarsydda tjänster och avgiftsnivån får då differentieras ”utifrån kvaliteten på och omfattningen av sådana tjänster samt deras kostnader eller andra *objektiva och öppet redovisade skäl*”. Dessa ”differentierade flygplatsavgifter” ingår emellertid i det allmänna system som (i Tyskland) har godkänts av tillsynsmyndigheten, som på förhand avgör dess innehåll, och dess olika delar kan inte bli föremål för individuella förhandlingar.

18 I artikel 6.2, som rör ändringar, nämns ”skälen för de föreslagna ändringarna”.

54. Vid förhandlingen nämndes möjligheten för flygplatsens ledningsenhet och användarna att ingå avtal om avgifter när tillsynsmyndigheten godkänner den *högsta nivån* för avgifterna (artikel 6.5 a *in fine* i direktivet). Det handlar om att klargöra huruvida det i ett sådant fall är tillåtet med en individuell förhandling eller om det ska förhandlas gemensamt med alla flygplatsanvändare. [19]

55. Ovanstående argument talar för att svaret ska vara jakande, i den mån i) det fastställda högsta beloppet iakttas, ii) förhandlingen under alla förhållanden ska vara kollektiv, iii) varje lufttrafikföretag får åtnjuta samma avgift som tillerkänts andra, under den godkända högsta nivån och iv) ledningsenhetens avtal med användarna får kontrolleras av tillsynsmyndigheten i efterhand. Det är endast så som de principer som ligger till grund för direktivet iakttas, i synnerhet principen om icke-diskriminering. [20]

E. Det tyska systemet för domstolsskydd och dess förenlighet med direktivet (den andra tolkningsfrågan)

56. Huvuddragen i det tyska systemet, så som de beskrivs i beslutet att begära förhandsavgörande, kan sammanfattas på följande vis: [21]

– De civilrättsliga bestämmelserna reglerar avtalsförhållandet mellan användarna och flygplatsens ledningsenhet.

– Tvister mellan parterna rörande avgifterna ska prövas av en allmän domstol. Den ska göra en ”skälighetsbedömning” och en avvägning mellan parternas ekonomiska intressen, beroende på avtalets syfte och karaktären av den prestation för vilken avgiften tas ut, vilken ska utgöra ett ”skäligt vederlag”.

– Flygplatsens ledningsenhet har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa det ”skäliga vederlaget”. Den allmänna domstolen ska försöka säkerställa att avtalet är skäligt. Om den anser att avgifterna är för höga kan den fastställa vad som är en skälig avgiftsnivå, med verkan *ex tunc*.

– Den allmänna domstolens avgörande har bara verkan mellan parterna (*inter partes*). [22]

57. Eftersom de nationella mekanismerna för skydd av flygplatsanvändarnas rättigheter inte är harmoniserade, får varje medlemsstat utforma dem i enlighet med principen om deras självbestämmanderätt i processuella frågor, med beaktande av likvärdighets- och effektivitetsprincipen.

58. Vid ett första påseende skulle det system för domstolsskydd som den tyska lagstiftaren har utformat kunna anses vara berättigat, om det förhöll sig så, att 315 § BGB erbjöd en processrättslig ram som var ägnad att skydda användarnas rättigheter, i såväl processuellt (information, samråd och delaktighet) som materiellt (icke-diskriminering och överensstämmelse mellan avgifter och kostnader) hänseende.

59. Jag anser emellertid att så inte är fallet.

19 Jag anser inte att den diskussionen är relevant för avgörandet i detta mål. Av beslutet att begära förhandsavgörande framgår det att tillsynsmyndigheten godkände ledningsenhetens förslag, vilket innebär att det inte handlar om något fastställande av en högsta nivå. Vid förhandlingen påpekades det att avgiftstabellen består av olika delar som var och en kan värderas ekonomiskt. Summan av dessa delar utgör slutresultatet. Avgifter som ligger under den högsta nivån måste följa dessa parametrar.

20 Detta förefaller den tyska regeringen utan vidare medge när den, i sitt skriftliga yttrande (punkt 35), anger att det är möjligt att avvika från avgiftstabellen, under förutsättning att den högsta nivå som fastställts där följs och principerna om öppenhet, objektivitet och icke-diskriminering iakttas.

21 I första hand punkterna 22 och 38.

22 Det hindrar inte att andra användare, när de får kännedom om den allmänna domstolens avgörande, själva kan väcka talan för att omfattas av samma lösning.

60. Av den ovanstående sammanfattande beskrivningen framgår att det system som utformats i tysk rätt för att angripa flygplatsavgifter sammanfaller med det som prövades i domen CTL Logistics, vilken rörde liknande problem men med tyska järnvägsavgifter. Parallellerna mellan de båda målen gör att hänsyn bör tas till detta prejudikat, eftersom även det målet handlade om tillämpningen av 315 § BGB för att pröva tvisterna i fråga.

61. Som argument mot att tillämpa praxis i domen CTL Logistics på förevarande mål, har det anförts att regleringen av användningen av järnvägsinfrastrukturen och avgiftsstrukturen inte kan likställas med dem som rör flygplatser.

62. Det finns visserligen skillnader mellan järnvägssektorn och flygsektorn när det gäller regelverket. Vad beträffar järnvägssektorn reglerar direktiv 2012/34/EU[23] såväl tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet (och av anläggningarna för tjänster) till järnvägsföretagen som fastställande av avgifter, men när det gäller flygsektorn är regelverket mer utspritt. Ser man till grunden för de båda regelverken, är likheterna emellertid fler än skillnaderna när det gäller avgifterna.

63. I båda fallen har anläggningarna (vid järnvägsstationer eller flygplatser) en begränsad kapacitet som ska erbjudas användarna på ett icke-diskriminerande sätt. För båda sektorerna görs åtskillnad mellan dels den infrastruktur och de tjänster som förvaltaren (järnvägsinfrastrukturförvaltaren eller flygplatsens ledningsenhet) ska ställa till användarnas (järnvägsföretagen eller lufttrafikföretagen) förfogande och dels de tjänster som denne får tillhandahålla tredje part (tjänsteleverantör eller leverantör av marktjänster).

64. Parallellerna mellan systemet för järnvägsavgifter och systemet för flygplatsavgifter är uppenbara när det gäller principen om icke-diskriminering.[24] En naturlig följd av den påbjudna likabehandlingen av användarföretag är att besluten om avgifter måste påverka alla berörda parter lika. För att säkerställa att enhetliga kriterier tillämpas vid fastställandet av avgifter, måste det finnas en tillsynsmyndighet som har sista ordet.

65. Samma paralleller gäller för tillsynsmyndighetens uppgifter. Inom järnvägssektorn liknar dess befogenheter de som beskrivits ovan när det gäller flygplatsavgifter. Närmare bestämt föreskrivs det i artiklarna 55–58 i direktiv 2012/34 att de ska utövas av det regleringsorgan, till vilket de företag som tillhandahåller tjänster får överklaga (artikel 56) avgiftssystemet eller avgifternas nivå eller struktur.

66. Jag anser således att regelverket för järnvägsområdet och regelverket för flygplatserna, vad beträffar avgifterna, vid en jämförelse uppvisar en sådan grad av överensstämmelse att domen CTL Logistics kan tillämpas på det sistnämnda området.

67. Mot bakgrund av detta ska jag visa hur domstolens svar i domen CTL Logistics kan tillämpas i förevarande mål. Resonemanget i den domen bygger på sju på varandra följande argument (punkterna 69–102), av vilka jag särskilt ska ta upp fyra.

23 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (EUT L 343, 2012, s. 32). Det upphäver Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, 2001, s. 29).

24 Vad beträffar flygplatsavgifter föreskrivs det i artikel 3 i direktiv 2009/12. Beträffande järnvägsavgifter betonas följande i artikel 29.3 i direktiv 2012/34: ”Infrastrukturförvaltarna ska säkerställa att avgiftssystemet tillämpas på ett sådant sätt att avgifterna blir likvärdiga och icke-diskriminerande för olika järnvägsföretag som utför likvärdiga tjänster på en liknande del av marknaden.”

68. För det första slog domstolen fast att ”en skälighetsbedömning i varje enskilt fall strider mot icke-diskrimineringsprincipen enligt artikel 4.5 och skäl 11 i direktiv 2001/14”. För att motivera denna ståndpunkt tillade den att ”genom att helt [fokusera] på huruvida det individuella avtalet är ekonomiskt rationellt bortses, när 315 § BGB tillämpas, från att en likadan tillämpning av avgiftspolitiken på samtliga järnvägsföretag endast kan säkerställas om avgifterna fastställs på grundval av enhetliga kriterier”. [25]

69. Samma logik innebär, vad beträffar flygplatsavgifterna, att den allmänna domstolens prövningsmekanism, vilken bygger på en skälighetsbedömning som bara har verkan mellan parterna, inte beaktar det *gemensamma* systemet och principen om icke-diskriminering som föreskrivs i artikel 3 i direktivet.

70. För det andra ersätter ”olika beslut av oberoende domstolar, som eventuellt inte harmoniserats genom praxis från överrätterna, … därför enhetligheten i kontrollen hos det behöriga organet, eventuellt med förbehåll för den senare prövning som görs av en domstol som ska avgöra talan mot det organets beslut, i förevarande fall förvaltningsdomstolarna … Härav följer att de båda icke samordnade beslutsvägarna sammanställs, vilket uppenbart står i strid med de mål som eftersträvas med artikel 30 i direktiv 2001/14”. [26]

71. I flygplatssektorn förhåller det sig på liknande sätt. Tillsynsmyndighetens enhetliga kriterier, oavsett om den själv direkt godkänner avgiftssystemet eller om den överprövar ledningsenhetens beslut att godkänna det, åsidosätts genom ett system där användarna inte får överklaga dess beslut direkt, utan bara får väcka talan i enskilda tvistemål där avgörandet bara har verkan mellan parterna. [27]

72. För det tredje var tillsynsmyndigheten, i det dubbla systemet för överklagande av järnvägsavgifter, inte tvungen att anpassa avgiftssystemet efter den allmänna domstolens avgörande, enligt 315 § BGB, eftersom ”[n]ågon sådan skyldighet [inte] följer … av direktiv 2001/14 i fråga om regleringsorgan”. [28]

73. På samma sätt förhåller det sig med flygplatsavgifterna. Hypotesen att tillsynsmyndigheten ”ska inskränka sig till att reagera på individuella beslut som de civila domstolarna redan har meddelat enligt 315 § BGB”, [29] strider även inom denna sektor mot tillsynsmyndighetens uppdrag.

74. För det fjärde betonade domstolen att tillämpningen av mekanismen med dubbel domstolsbehörighet innebär ”att den för alla parter som omfattas av beslutet bindande karaktären hos de beslut som regleringsorganet avkunnar inte iakttas, vilket framgår av artikel 30.5 andra stycket i direktiv 2001/14. … Det skulle strida mot den principen om de domar som de civila domstolarna avkunnar, eventuellt på grundval av rekvisit som fastställs i lagstiftningen avseende avgiftsberäkningen, skulle ha en verkan som var begränsad till parterna i tvisterna vid de domstolarna”. [30]

75. Även detta argument kan tillämpas på tvister där användarna väcker talan mot flygplatsavgifterna, med tanke på att de allmänna domstolarnas domar inte har verkan *erga omnes*.

25 Domen CTL Logistics, punkterna 70 och 74.

26 Ibidem, punkt 87. Den bakomliggande situationen framgår tydligare av förslaget till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, punkterna 1 och 9).

27 Enligt beslutet att begära förhandsavgörande finns det bara ett förvaltningsrättsligt förhållande mellan tillsynsmyndigheten och flygplatsens ledningsenhet, vilket innebär att det bara är ledningsenheten som får väcka talan vid förvaltningsdomstol.

28 Domen CTL Logistics, punkt 91.

29 Ibidem, punkt 92.

30 Ibidem, punkt 94.

76. Det som den allmänna domstolen gör, enligt 315 § BGB, är en skälighetsbedömning inom ramen för det bilaterala avtalsförhållandet. Den skulle, i överensstämmelse med detta, även kunna göra en bedömning av proportionaliteten mellan kostnaderna för den tillhandahållna tjänsten och priset (avgiften).

77. Det är dock logiskt att tänka sig att andra avgörande aspekter av det förfarande som mynnade ut i godkännandet av avgiften inte skulle bli föremål för en allmän domstols prövning, exempelvis frågor rörande det beslutande organets beslutsprocess eller eventuella processuella fel som kan ha haft betydelse för utformningen av innehållet i myndighetens beslut. [31]

78. Det innebär att användarna – som inte får väcka talan mot tillsynsmyndighetens beslut vid de tyska förvaltningsdomstolarna – inte kunde vända sig till någon domstol för att få till stånd en prövning av dessa aspekter, vilka är av påtaglig förvaltningsrättslig karaktär och avgörande för godkännandet av avgifterna.

79. Det är också svårt att se att verkan av en tvistemålsdom som meddelats i ett enskilt mål kan utsträckas till att omfatta andra användare. Intrycket är att den enda möjligheten som de har är att väcka talan i nya tvistemål. Verkan av direktivet förutsätter därmed individuella beslut att väcka talan och görs beroende av okontrollerbara händelser, vilket inte säkerställer upprätthållandet av ett gemensamt avgiftssystem som bygger på principerna om icke-diskriminering, insyn och användarnas delaktighet.

80. Härav följer att användarna måste ha möjlighet att överklaga till domstol så att de utan begränsningar kan angripa det beslut som tillsynsmyndigheten har fattat.

81. Vid förhandlingen invände några av parterna att om användarna skulle få möjlighet att överklaga tillsynsmyndighetens beslut till förvaltningsdomstolarna, skulle uppbörden av flygplatsavgifterna kunna lamslås, med tanke på de processrättsliga reglerna om överklagandenas suspensiva verkan.

82. Denna invändning kan inte godtas. Dels ankommer det på den nationella lagstiftaren att liksom inom andra områden, här införa processrättsliga regler som förhindrar en situation där uppbörden av avgifterna generellt lamslås. Dels har tillsynsmyndigheten, vilket någon av parterna medgav vid förhandlingen, enligt gällande nationella bestämmelser befogenhet att under alla förhållanden kräva betalning av dessa avgifter, även om dess beslut har överklagats till domstol, om det finns skäl som grundar sig på allmänintresset som kräver det.

IV. Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar Bundesverwaltungsgericht på följande sätt:

”1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter utgör hinder för att flygplatsens ledningsenhet och dess användare avtalar om flygplatsavgifter som skiljer sig från de avgifter som den oberoende tillsynsmyndigheten har godkänt.

2) Direktiv 2009/12 utgör hinder för tillämpningen av en nationell lagstiftning som den som är omtvistad i förevarande mål, enligt domstolarnas rådande tolkning av den, enligt vilken de allmänna domstolarna har behörighet att i varje enskilt fall, på grundval av en

31 Såsom framkom vid förhandlingen, omfattar prövningen enligt 315 § BGB bara en bedömning av om det finns en skälig balans mellan parternas prestationer, och det görs ingen prövning av beslutet att godkänna avgiftssystemet.

skälighetsbedömning, pröva användarnas talan mot de flygplatsavgifter som godkänts av den oberoende tillsynsmyndigheten, och som samtidigt hindrar flygplatsens användare från att direkt överklaga den myndighetens beslut.”