CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 27 juni 2019[1]

Zaak C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
tegen
Land Berlin,
in tegenwoordigheid van:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Luchtvervoer – Luchthavengelden – Bescherming van de rechten van luchthavengebruikers – Mogelijkheid om andere luchthavengelden overeen te komen dan die welke door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd – Verhaal – Bevoegdheid van de civiele rechter – Verenigbaarheid met richtlijn 2009/12/EG”

1. Richtlijn 2009/12/EG[2] bepaalt dat luchthavenbeheerders de „gebruikers” (waaronder wordt verstaan ondernemingen die passagiers, post of vracht door de lucht vervoeren)[3] luchthavengelden in rekening mogen brengen als tegenprestatie voor het gebruik van de luchthavenfaciliteiten en voor de diensten die de luchthavenbeheerders aan hen verlenen.

2. De vragen van de verwijzende rechter betreffen samengevat de goedkeuring van die luchthavengelden, ongeacht of dit gebeurt door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit (hierna: „toezichthoudende autoriteit”) of door de luchthavenbeheerder. Bovendien vraagt hij zich af hoe en bij wie de gebruiker deze gelden kan aanvechten.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PB 2009, L 70, blz. 1; hierna: „richtlijn”).

3 Ik zal de term *gebruiker* in die zin gebruiken, zonder dat hieronder dus de reizigers vallen die gebruikmaken van de luchthavenfaciliteiten en -diensten (op wie de luchtvaartmaatschappijen het bedrag van de luchthavengelden vervolgens afwentelen).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht. Richtlijn 2009/12

3. Artikel 2 („Definities") luidt:

„ In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚luchthaven': elk terrein dat speciaal is ingericht om luchtvaartuigen de mogelijkheid te bieden te landen, op te stijgen of manoeuvres uit te voeren, met inbegrip van de eventueel bijbehorende installaties ten behoeve van het verkeer van en de dienstverlening aan luchtvaartuigen en de nodige installaties ten behoeve van de commerciële luchtdiensten;

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

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

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

[...]."

4. Artikel 3 („Discriminatieverbod") luidt:

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

5. Artikel 5 („Gemeenschappelijke systemen voor de heffing van luchthavengelden") luidt:

„Na de Commissie op de hoogte te hebben gesteld en overeenkomstig de Gemeenschapswetgeving kunnen de lidstaten een luchthavenbeheerder toestemming verlenen om een gemeenschappelijk en transparant heffingssysteem toe te passen voor alle luchthavens die de luchtverbindingen van dezelfde stad of agglomeratie verzorgen, mits iedere luchthaven de voorschriften inzake transparantie van artikel 7 volledig naleeft."

6. Artikel 6 („Consultatie en verhaal") luidt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat een verplichte procedure wordt vastgesteld voor periodieke consultatie tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers of de vertegenwoordigers of verenigingen van de luchthavengebruikers over de werking van het systeem van luchthavengelden, het niveau van die gelden en, in voorkomend geval, de kwaliteit van de aangeboden diensten. Deze

consultatie vindt minstens eenmaal per jaar plaats, tenzij tijdens de laatste consultatie anders is overeengekomen. Indien tussen de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers een meerjarige overeenkomst is gesloten, vindt de consultatie plaats op de wijze die in zo'n overeenkomst is vastgelegd. De lidstaten kunnen eisen om frequenter te consulteren.

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

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

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

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

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

[...]".

7. Artikel 7 („Transparantie") luidt:

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

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

b) de methodiek voor het vaststellen van de luchthavengelden;

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

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

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

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

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

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

[...]"

8. Artikel 11 („Onafhankelijke toezichthoudende autoriteit") bepaalt:

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

[...]

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

[...]"

B. Duits recht

1. Verwaltungsgerichtordnung (wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO")

9. Krachtens § 42, lid 2, is, voor zover de wet niet anders bepaalt, het beroep enkel ontvankelijk wanneer de verzoekende partij stelt dat haar rechten zijn geschonden door de betrokken bestuurshandeling of door de weigering of het nalaten om een bestuurshandeling te verrichten.

2. Luftverkehrsgesetz (wet op het luchtverkeer)

10. § 19b, lid 1, regelt het systeem van luchthavengelden. De luchthavenbeheerder legt het systeem ter goedkeuring voor aan de bevoegde autoriteit, die het goedkeurt indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. [4]

11. § 19b, lid 3, bepaalt de goedkeuringsprocedure voor het systeem van luchthavengelden, die uit de volgende fasen bestaat:

– de luchthavenbeheerder moet het ontwerp voor het systeem van luchthavengelden of iedere wijziging daarvan ten minste zes maanden voor de inwerkingtreding ervan samen met een motivering voorleggen aan de luchthavengebruikers;

– de goedkeuringsaanvraag moet ten minste vijf maanden voor de inwerkingtreding van het systeem van luchthavengelden worden ingediend bij de bevoegde autoriteit. De aanvraag moet gemotiveerd zijn en rekening houden met de bezwaren van de gebruikers;

– het systeem van luchthavengelden moet worden goedgekeurd als het niveau van de gelden redelijk is ten opzichte van de verwachte exploitatiekosten en de luchthavengelden tot doel hebben een efficiënte dienstverlening te bevorderen. Van dit onderzoek kan worden afgezien indien de luchthavenbeheerder en de gebruikers tot een akkoord zijn gekomen over het systeem van luchthavengelden.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (burgerlijk wetboek; hierna: „BGB")

12. § 315 BGB bepaalt met betrekking tot overeenkomsten het volgende:

– indien de prestatie door een van de partijen bij de overeenkomst moet worden bepaald, dient in geval van twijfel te worden aangenomen dat zij naar redelijkheid en billijkheid behoort te worden bepaald;

– de prestatie moet worden bepaald door middel van een verklaring aan de wederpartij;

– indien de prestatie naar redelijkheid en billijkheid moet worden bepaald, is de betrokken bepaling voor de wederpartij slechts bindend wanneer zij billijk is. Indien dat niet het geval is, wordt de prestatie bepaald bij rechterlijke uitspraak.

II. Procedure bij het Hof

13. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is bij het Hof ingekomen op 8 juni 2018.

14. Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, Land Berlin (deelstaat Berlijn, Duitsland), de Duitse en de Poolse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de Poolse regering waren zij allen aanwezig op de terechtzitting van 11 april 2019.

4 De regeling van de gelden moet voldoen aan passende, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria; de diensten en voorzieningen moeten duidelijk zijn gedefinieerd; de gelden moeten worden berekend op basis van de kosten en moeten van tevoren zijn vastgesteld; alle gebruikers moeten op dezelfde wijze toegang hebben tot de diensten en voorzieningen; zonder objectieve rechtvaardiging mogen geen verschillende gelden in rekening worden gebracht.

III. Feiten van het geding en prejudiciële vragen

A. Achtergrond

15. Op 25 juni 2014 heeft de beheerder van de luchthaven Berlijn-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) een voorstel inzake luchthavengelden ter goedkeuring voorgelegd aan het Land Berlin, waartoe de toezichthoudende autoriteit behoort.

16. Op 13 oktober 2014 heeft de toezichthoudende autoriteit de gevraagde goedkeuring verleend uit hoofde van § 19b van de wet op het luchtverkeer.

17. Deutsche Lufthansa heeft bij het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (hoogste bestuursrechter van de deelstaten Berlijn en Brandenburg, Duitsland) beroep ingesteld, strekkende tot vernietiging van de goedkeuring.

18. Bij uitspraak van 22 juni 2016 heeft deze rechter het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat Deutsche Lufthansa (krachtens § 42, lid 2, VwGO) niet procesbevoegd was, aangezien zij door de goedkeuring niet in haar rechten kon worden geschaad.

19. Deutsche Lufthansa heeft tegen die uitspraak beroep tot *Revision* ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland), dat het Hof heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende twee vragen:

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

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

20. De verwijzende rechter geeft aan dat de luchthavengelden volgens zijn eigen rechtspraak niet door de goedkeuring juridisch bindend worden.[5] § 19b van de wet op het luchtverkeer brengt alleen tussen de toezichthoudende autoriteit en de luchthavenbeheerder, als ontvanger van de goedkeuring, een publiekrechtelijke verhouding tot stand. Aangezien de luchthavenbeheerder een privaatrechtelijke verhouding heeft met de luchthavengebruikers, zijn de door de partijen overeengekomen gelden ook zonder de goedkeuring geldig.

21. Volgens de civiele rechtspraak moeten de tarieven van de luchthavengelden krachtens § 315 BGB op hun billijkheid worden getoetst door de civiele rechter, aldus de verwijzende rechter.

5 Ik verwijs naar het arrest van 8 juli 1977 met betrekking tot § 43 van het voormalige besluit betreffende de toelating tot het luchtverkeer.

22. Toch zou kunnen worden gesteld dat de bestuursrechter in de volgende gevallen bevoegd is om het rechtstreekse beroep tegen de goedkeuring in behandeling te nemen (en daarmee dat verzoekster procesbevoegdheid heeft):

– indien wordt geoordeeld dat de goedkeuring algemene voorwaarden bevat die door de partijen niet kunnen worden gewijzigd, zodat zij geen andere luchthavengelden kunnen overeenkomen dan die welke door de toezichthoudende autoriteit worden aangegeven;

– indien § 19b van de wet op het luchtverkeer de luchthavengebruikers individueel beschermt, zodat zij een rechtstreeks belang hebben dat zwaarder weegt dan dat van het algemene publiek.

23. Gelet op het arrest CTL Logistics [6], voegt de verwijzende rechter hieraan toe dat eraan kan worden getwijfeld of § 315 BGB een geschikt instrument is om aan de vereisten van de richtlijn te voldoen. Als luchthavengebruikers hun rechten niet langs civielrechtelijke weg zouden kunnen beschermen, zouden zij geen alternatief hebben om hun belangen te verdedigen, wat in strijd zou zijn met het in de Duitse Grondwet neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.

24. Als oplossing stelt hij voor om § 19b van de wet op het luchtverkeer in overeenstemming met de grondwet uit te leggen, waardoor de gebruikers procesbevoegdheid zouden krijgen op grond van § 42, lid 2, VwGO.

B. Inleidende opmerkingen

25. Uit de informatie in het dossier blijkt dat in Duitsland de luchthavengelden worden goedgekeurd door de toezichthoudende autoriteit. De gebruiker kan een dergelijke goedkeuring enkel *indirect* betwisten door een civielrechtelijke procedure aan te spannen, met als gevolg dat wanneer hij in die procedure in het gelijk wordt gesteld, alleen hij er voordeel uit haalt. De luchthavenbeheerder daarentegen kan *rechtstreeks* beroep instellen bij de bestuursrechter.

26. In die context hebben de twijfels van de verwijzende rechter betrekking op de vraag of de bestuursrechter bevoegd kan zijn om het *rechtstreeks* door een gebruiker (een luchtvaartmaatschappij) ingestelde beroep tegen het door de toezichthoudende autoriteit goedgekeurde systeem van luchthavengelden in behandeling te nemen. Dit zou het geval zijn als de partijen niet konden onderhandelen over andere tarieven dan die welke door die autoriteit zijn vastgesteld en als wordt geoordeeld dat de bescherming van de rechten van de gebruikers door de civiele rechter onverenigbaar is met de richtlijn.

27. Het Hof kan zich niet bezighouden met de uitlegging van nationaal recht, noch bepalen welke nationale rechters welke bevoegdheden hebben of hoe de procesbevoegdheid van de verzoekers in civiel- of bestuursrechtelijke procedures wordt geregeld. Het Hof kan echter wel de uitleggingsregels met betrekking tot het Unierecht aanreiken, zodat de verwijzende rechter er de nodige consequenties uit kan trekken.

28. Alvorens de twee prejudiciële vragen te analyseren, lijkt het mij gepast om na te gaan of de richtlijn luchthavengebruikers een legitiem belang toekent om de vaststelling van de luchthavengelden te betwisten.

6 Arrest van 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834; hierna: „arrest CTL Logistics”).

C. Legitiem belang van de gebruikers om de luchthavengelden aan te vechten

29. Toen de richtlijn inzake luchthavengelden werd uitgewerkt, plaatste de Commissie haar voorstel in een „ruimer initiatief dat specifiek gericht is op luchthavens en tot doel heeft de efficiënte werking van luchthavens en het optimale gebruik van beperkte capaciteit te bevorderen”.[7] De Commissie wees met name op het belang van de luchthavengelden voor de doeltreffendheid van de activiteiten van de luchtvaartmaatschappijen.[8]

30. De concurrentiekracht van de luchtvaartmaatschappijen van de Unie staat dus centraal bij het ontwerp van het systeem voor luchthavengelden.[9]

31. De Commissie beschikte onder andere over de volgende mogelijkheden:

– de lidstaten de bevoegdheid toekennen om de zaak te regelen;

– een maximale regeling vaststellen, met andere woorden een regelgevingskader dat uniform wordt toegepast in de gehele Unie en op basis waarvan de luchthavengelden worden vastgesteld en geïnd volgens één berekeningswijze;

– als tussenoplossing, een algemeen kader met een aantal gemeenschappelijke beginselen vaststellen, waarbij de nationale regelgevers meer ruimte hebben om de richtlijn aan te passen aan de nationale omstandigheden.[10]

32. De derde mogelijkheid heeft de voorkeur gekregen, zoals te lezen is in overweging 2 van de richtlijn.[11] Hieruit volgt dat de verhouding tussen de luchthavenbeheerders en de gebruikers wat de luchthavengelden betreft, moet voldoen aan een aantal basisbeginselen die zijn vastgelegd in de tekst van die richtlijn.

33. Het betreft met name de beginselen van non-discriminatie, transparantie en deelname van de belanghebbenden aan de procedure.

7 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake luchthavengelden (ingediend door de Commissie) SEC(2006) 1688, SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 definitief.

8 „EU-luchtvaartmaatschappijen zijn actief op een bijzonder cyclische markt met sterke internationale concurrentie [...]. Het concurrentievermogen van de EU-economie kan alleen op peil worden gehouden als de volledige toeleveringsketen van de luchtvaart zo concurrerend mogelijk wordt. Luchthavengelden vormen een belangrijke schakel in deze ketting omdat ze 4 tot 8 % van de werkingskosten van de grote EU-luchtvaartmaatschappijen vertegenwoordigen.”

9 De Duitse regering is zich hiervan bewust aangezien zij in haar opmerkingen (punt 54) het belang van het niveau van de luchthavengelden voor de luchthavens en voor de luchtvaartmaatschappijen erkent als factor bij de keuze die zij maken wat hun bestemmingen betreft.

10 Commission staff working document – Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on airport charges – Full Impact Assessment, SEC(2006) 1688, nr. 6.2.2. (http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf).

11 „Er moet een gemeenschappelijk kader worden vastgesteld voor het reguleren van de essentiële kenmerken van luchthavengelden en de manier waarop ze worden vastgesteld, omdat anders het risico bestaat dat de basisvereisten in de relatie tussen de luchthavenbeheerders en de luchthavengebruikers niet in acht worden genomen.”

34. Wat de *non-discriminatie* betreft, bepaalt artikel 3 van de richtlijn dat bij het heffen van de luchthavengelden „niet [mag worden] gediscrimineerd tussen luchthavengebruikers". Deze bepaling heeft tot doel het waarborgen van gelijke concurrentievoorwaarden tussen de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven, door te voorkomen dat sommige luchtvaartmaatschappijen worden bevoordeeld ten nadele van andere en bijgevolg hun concurrenten achter zich kunnen laten door aantrekkelijkere diensten aan te bieden op de markt. [12]

35. Wat de *deelname van de gebruikers* aan de vaststellingsprocedure van de luchthavengelden betreft, bepaalt artikel 6 van de richtlijn dat er tussen gebruikers en beheerders periodieke consultatie moet plaatsvinden en dit minstens eenmaal per jaar (lid 1) en bij iedere wijziging van het systeem van luchthavengelden of het niveau daarvan (lid 2). [13]

36. Het definitieve besluit dat wordt genomen, kan in overeenstemming met artikel 6 twee vormen aannemen, afhankelijk van de vraag of:

– de luchthavenbeheerder bevoegd is om de luchthavengelden vast te stellen (lid 2). In dit geval kan zijn besluit met schorsende werking worden aangevochten bij de toezichthoudende autoriteit;

– de toezichthoudende autoriteit bevoegd is om „de luchthavengelden, of hun maximumniveau, [vast te stellen] of [goed te keuren]" [lid 5, onder a)]. In dit geval gaat de in artikel 6, leden 1 en 2, bedoelde consultatieprocedure [14] vooraf aan het voorstel dat de luchthavenbeheerder in Duitsland voorlegt aan de onafhankelijke autoriteit.

37. Ten slotte heeft artikel 7 van de richtlijn het over *transparantie*. Hoewel deze bepaling enkel verwijst naar de in artikel 6, lid 1, bedoelde consultatie, geldt het transparantiebeginsel ook voor de in lid 2 bedoelde procedure om het systeem van luchthavengelden of het niveau daarvan te wijzigen. Daarom moet de luchthavenbeheerder het voorstel tot wijziging „samen met de redenen voor de voorgestelde wijzigingen" voorleggen aan de luchthavengebruikers.

38. De richtlijn bepaalt dus dat de luchthavengelden moeten voldoen aan voornoemde beginselen, maar heeft het in artikel 6 verder ook over de *verhaal*smogelijkheden die de luchthavengebruikers hebben om besluiten van de luchthavenbeheerder die naar hun mening in strijd zijn met die beginselen te betwisten.

39. Deze verhaalsmogelijkheden vloeien voort uit de aan de gebruikers toegekende rechten. Als de richtlijn bepaalt dat moet worden gewaarborgd dat zij op geïnformeerde wijze deelnemen aan de besluitvormingsprocedure (zelfs in die mate dat de luchthavenbeheerder zijn besluit moet motiveren indien hij het niet eens is met de geuite zienswijzen), kent de richtlijn hun tegelijkertijd een *recht* toe dat moet worden nageleefd. Het is de bedoeling van de Uniewetgever geweest dat de positie van de gebruikers een doorslaggevende factor is bij het nemen van het definitieve besluit.

12 Tijdens de wetgevingsprocedure werd deze bepaling aangevuld om erop te wijzen dat het beginsel van non-discriminatie „de invoering van aanpassingen van de heffingen om objectieve, transparante redenen van algemeen belang niet in weg [staat]" [wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2008 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake luchthavengelden (COM(2006) 0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]. Artikel 3 van de richtlijn verwijst naar die differentiatie die moet plaatsvinden op basis van „relevante, objectieve en transparante" criteria. Op vergelijkbare wijze biedt de richtlijn de mogelijkheid om de tarieven van de luchthavengelden aan te passen aan eventuele verschillen in infrastructuur of het niveau van de aangeboden diensten. Deze tarieven mogen echter niet op discriminerende basis worden aangeboden (overweging 15 en artikel 10 van de richtlijn). De toegang moet worden bepaald op basis van objectieve criteria die „de luchthavenbeheerder [moet] opstellen".

13 Ingeval geen overeenstemming wordt bereikt, moet de luchthavenbeheerder zijn besluit motiveren onder verwijzing naar de standpunten van de luchthavengebruikers.

14 De consultatie blijft niet beperkt tot het bepaalde in artikel 6; artikel 11, lid 7, luidt: „Wanneer de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit de rechtvaardiging voor de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden overeenkomstig artikel 6 onderzoekt, krijgt zij toegang tot de nodige informatie van de betrokken partijen en raadpleegt zij de betrokken partijen alvorens haar besluit te nemen." De toezichthoudende autoriteit moet bijgevolg de zienswijze van de luchthavengebruikers in aanmerking nemen, hetzij in de verhaalsprocedure die ziet op het besluit van de luchthavenbeheerder, hetzij bij de eigen besluitvorming.

40. Hetzelfde geldt voor de beginselen van transparantie en non-discriminatie: de gebruikers kunnen zich beroepen op de schending van deze beginselen, wat in voorkomend geval tot vernietiging van het besluit tot goedkeuring van de luchthavengelden kan leiden. Als dit besluit bijvoorbeeld in strijd is met de gelijke behandeling van luchtvaartmaatschappijen, lijdt het weinig twijfel dat de door die discriminatie benadeelde luchtvaartmaatschappij verhaal moet kunnen halen.

41. Met een dergelijke verhaalsmogelijkheid kan ook worden opgekomen tegen andere aspecten van het opgezette systeem van luchthavengelden. De economische verhouding tussen de luchthavenbeheerder en de gebruikers moet worden gebaseerd op het evenwicht tussen de luchthavengelden en de kosten ter financiering waarvan zij in rekening worden gebracht.[15] De gebruiker moet bijgevolg een verhaalsmogelijkheid hebben om de luchthavengelden aan te vechten wanneer de tarieven dat evenwicht verstoren en er met andere woorden sprake is van een last die duidelijk niet in verhouding staat tot de kosten van de dienstverlening of het gebruik van de faciliteiten.

42. Artikel 6 van de richtlijn bepaalt dat indien de luchthavenbeheerder bevoegd is om de luchthavengelden goed te keuren, zijn besluiten moeten worden betwist bij de toezichthoudende autoriteit. Deze bepaling voorziet echter niet in de mogelijkheid om vervolgens bij de rechter in beroep te gaan tegen het besluit dat de toezichthoudende autoriteit neemt met betrekking tot hetgeen wordt betwist.

43. Om een verwijzing te vinden naar de rechterlijke toetsing van de besluiten van de toezichthoudende autoriteit, moet worden gekeken naar artikel 11, lid 7, in fine. Volgens die bepaling zijn de besluiten van de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit „bindend, onverminderd parlementaire of rechterlijke beroepsprocedures, naargelang hetgeen in de lidstaten van toepassing is".

44. De formulering van artikel 11, lid 7, laatste zin, van de richtlijn werpt ten minste twee problemen op:

– ten eerste heeft lid 7 in beginsel betrekking op specifieke en dus niet alle besluiten van de toezichthoudende autoriteit.[16] Het is met name beperkt tot de besluiten die zijn genomen na onderzoek van „de rechtvaardiging voor de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden [...]";

– ten tweede lijken de letterlijke bewoordingen van de bepaling de lidstaten enkel in staat te stellen om de besluiten van de toezichthoudende autoriteit aan parlementair en niet aan rechterlijk toezicht te onderwerpen.[17]

15 Zie onder andere overweging 1 („gewoonlijk dekken zij de kosten daarvan door het heffen van luchthavengelden") en overweging 10 („luchthavengelden [vormen] heffingen die specifiek zijn ingesteld en worden toegepast om de kosten te dekken van de verlening van faciliteiten en diensten voor de burgerluchtvaart") van de richtlijn. Bijzonder duidelijk in dit verband is overweging 15: „[l]uchthavenbeheerders moeten de mogelijkheid krijgen luchthavengelden te heffen die overeenstemmen met de infrastructuur en/of het niveau van de aangeboden diensten, aangezien luchtvaartmaatschappijen er een rechtmatig belang bij hebben diensten van een luchthavenbeheerder te vragen die overeenstemmen met de prijs-kwaliteitsverhouding."

16 Het voorstel voor een richtlijn van de Commissie omvatte alle besluiten van de toezichthoudende autoriteit.

17 Van dit tweede probleem is geen sprake in Duitsland, waar een systeem van rechterlijk toezicht op de besluiten van de toezichthoudende autoriteit is ingesteld. Zoals de verwijzende rechter aangeeft, ligt het probleem bij de vraag of de mogelijkheden om dat toezicht uit te oefenen in overeenstemming zijn met de richtlijn. Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Commissie erkend dat parlementair toezicht geen alternatief is voor rechterlijk toezicht en dat de gebruikers steeds over deze laatste mogelijkheid moeten beschikken.

45. Beide problemen kunnen mijns inziens op hoger niveau worden opgelost door terug te grijpen naar de bepalingen van het primaire Unierecht. Artikel 19, lid 1, in fine, VEU verplicht de lidstaten in het algemeen te voorzien in de „nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren". Een analoge strekking heeft artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat bepaalt dat „[e]enieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, [recht heeft] op een doeltreffende voorziening in rechte".

46. Aangezien de richtlijn de luchthavengebruikers zowel een legitiem belang als echte subjectieve rechten toekent, moeten de lidstaten uit hoofde van deze twee hogere bepalingen voorzien in procedures die de daadwerkelijke rechtsbescherming van deze gebruikers op dit specifieke gebied waarborgen.

47. De twijfel die de verwijzende rechter uit, heeft juist betrekking op de vraag of het in het Duitse recht vastgestelde systeem afdoende is om te voorzien in de daadwerkelijke rechtsbescherming van de door de richtlijn aan de luchthavengebruikers toegekende rechten en belangen.

D. De vraag of de luchthavenbeheerder en de gebruikers andere luchthavengelden kunnen overeenkomen dan die welke door de toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd (eerste prejudiciële vraag)

48. Zoals hierboven is vermeld, moet in het Duitse systeem de luchthavenbeheerder een voorstel met betrekking tot de luchthavengelden ter goedkeuring voorleggen aan de toezichthoudende autoriteit.

49. De Duitse wetgever heeft dus gekozen voor het in artikel 6, lid 5, onder a), van de richtlijn bedoelde alternatief. Als gevolg daarvan moet de Duitse wetgever bindende gevolgen verbinden aan de besluiten van de toezichthoudende autoriteit, aangezien op die manier de opzet van de richtlijn legitimiteit verkrijgt en wordt geëffectueerd.

50. Het zou weinig zinvol zijn dat artikel 5 van de richtlijn voorziet in een „gemeenschappelijk en transparant heffingssysteem" voor de luchthavens „van dezelfde stad of agglomeratie" als er particuliere regelingen toegestaan zijn waardoor dat artikel niet van toepassing zou zijn op een of meerdere gebruikers.

51. Dergelijke particuliere regelingen zouden het *gemeenschappelijke* karakter van het systeem van luchthavengelden ondermijnen en vanuit het oogpunt van transparantie onoverkomelijke verstorende factoren met zich meebrengen.

52. De gebruikers moeten immers beschikken over informatie met betrekking tot de „elementen die gebruikt worden als basis voor het vaststellen van het systeem of het niveau van alle luchthavengelden die op de luchthaven door de luchthavenbeheerder worden geïnd" (artikel 7, lid 1).[18] Hieronder vallen bijvoorbeeld de elementen met betrekking tot de verhouding tussen de kosten en de luchthavengelden. Het heeft bijvoorbeeld geen zin om informatie te verschaffen over de opbrengsten uit de verschillende luchthavengelden en de totale kosten van de diensten die worden gedekt door de luchthavengelden [artikel 7, lid 1, onder d)], als die parameter buiten beschouwing kan worden gelaten nadat het systeem van luchthavengelden is goedgekeurd.

53. Zelfs in de gevallen van „differentiatie van diensten" als bedoeld in artikel 10 van de richtlijn, wordt teruggegrepen naar algemene categorieën, zonder dat de verbijzondering van bepaalde gebruikers mogelijk is. Volgens die bepaling mag de luchthavenbeheerder op maat gemaakte diensten verlenen en kan het niveau van de luchthavengelden worden gedifferentieerd „[o]p basis van de kwaliteit, het

18 Artikel 6, lid 2, verwijst met betrekking tot de wijzigingen naar „de redenen voor de voorgestelde wijzigingen".

toepassingsgebied en de kosten van dergelijke diensten of een andere *objectieve en transparante motivering*". Dergelijke „gedifferentieerde luchthavengelden" behoren echter tot het (in Duitsland) door de toezichthoudende autoriteit goedgekeurde algemene systeem, en deze autoriteit bepaalt vooraf de inhoud van dat systeem, zonder dat afzonderlijk kan worden onderhandeld over de elementen ervan.

54. Tijdens de mondelinge behandeling werd de mogelijkheid vermeld dat de luchthavenbeheerder en de gebruikers de luchthavengelden overeenkomen wanneer de toezichthoudende autoriteit hun *maximumniveau* heeft goedgekeurd [artikel 6, lid 5, onder a), in fine, van de richtlijn]. Verduidelijkt moet worden of in dat geval afzonderlijke onderhandelingen over de gelden mogelijk zijn dan wel collectieve onderhandelingen met alle luchthavengebruikers moeten plaatsvinden. [19]

55. De hierboven geformuleerde overwegingen pleiten voor een bevestigend antwoord, op voorwaarde dat i) het vastgestelde maximumniveau wordt nageleefd; ii) de onderhandelingen in ieder geval collectief zijn; iii) iedere luchtvaartmaatschappij aanspraak kan maken op dezelfde, onder het goedgekeurde maximumniveau liggende, luchthavengelden als die welke voor een of meer andere luchtvaartmaatschappijen worden gehanteerd, en iv) de overeenkomsten tussen de luchthavenbeheerder en de gebruikers achteraf worden getoetst door de toezichthoudende autoriteit. Enkel op die manier wordt de inachtneming van de beginselen die ten grondslag liggen aan de richtlijn, met name dat van non-discriminatie, gewaarborgd. [20]

E. De vraag of het Duitse stelsel van rechtsbescherming verenigbaar is met de richtlijn (tweede prejudiciële vraag)

56. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing kan het Duitse stelsel in grote lijnen als volgt worden samengevat [21]:

– de contractuele verhouding tussen de gebruikers en de luchthavenbeheerder valt onder het civiele recht;

– bij geschillen tussen beide partijen over de luchthavengelden moet de civiele rechter worden ingeschakeld. Deze rechter oordeelt „naar billijkheid" en zoekt een evenwicht tussen de objectieve economische belangen van elke partij, op basis van het doel van de overeenkomst en de omvang van de prestaties waarvoor het bedrag (luchthavengelden) in rekening wordt gebracht. Dit bedrag moet een „passende tegenwaarde" vormen;

– de luchthavenbeheerder beschikt over een beoordelingsmarge om de „passende tegenwaarde" te bepalen. De civiele rechter probeert contractuele rechtvaardigheid te bewerkstelligen: als hij van oordeel is dat de luchthavengelden te hoog zijn, kan hij de adequate hoogte van die gelden ex tunc vaststellen, en

– de beslissing van de civiele rechter geldt enkel inter partes. [22]

19 Deze discussie is mijn inziens niet van belang om uitspraak te doen in de onderhavige zaak, aangezien de toezichthoudende autoriteit volgens de verwijzingsbeslissing het voorstel van de luchthavenbeheerder heeft goedgekeurd. De vaststelling van een maximumniveau is hier dus niet aan de orde. Tijdens de mondelinge behandeling werd erop gewezen dat het tarief van de luchthavengelden verschillende elementen behelst die elk een economische waarde hebben en waarvan de som het uiteindelijke resultaat oplevert. Luchthavengelden onder het maximumniveau moeten verplicht voldoen aan deze parameters.

20 Ook de Duitse regering lijkt dit als vanzelfsprekend te aanvaarden wanneer zij in haar schriftelijke opmerkingen (punt 35) aangeeft dat van het tarief van de luchthavengelden kan worden afgeweken op voorwaarde dat het vastgestelde maximumniveau wordt nageleefd en de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie in aanmerking worden genomen.

21 Hoofdzakelijk punten 22 en 38.

22 Dit laat onverlet dat andere gebruikers, wanneer zij kennisnemen van de uitspraak van de civiele rechter, hun eigen beroep instellen om dezelfde oplossing te genieten.

57. Daar de nationale beschermingsmechanismen voor de rechten van de luchthavengebruikers niet zijn geharmoniseerd, is elke lidstaat overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie bevoegd om deze vast te stellen, mits de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid worden geëerbiedigd.

58. Op het eerste gezicht zou het door de Duitse wetgever ontworpen stelsel van rechterlijke bescherming bijgevolg als legitiem kunnen worden beschouwd als § 315 BGB in een passend procedureel kader zou voorzien om de rechten van de gebruikers te beschermen, zowel wat de procedurele aspecten (informatieverstrekking, consultatie en deelname) als wat de materiële aspecten (non-discriminatie en samenhang tussen de luchthavengelden en kosten) betreft.

59. Ik ben evenwel van mening dat het genoemde stelsel niet legitiem is.

60. Uit de hierboven samengevatte beschrijving kan worden afgeleid dat het door het Duitse recht ontworpen stelsel om de luchthavengelden te betwisten overeenkomt met het stelsel dat aan de orde was in het arrest CTL Logistics en dat tot vergelijkbare problemen leidde, maar dan met betrekking tot de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur in Duitsland. Gelet op de gelijkenissen tussen beide zaken, moet dit precedent als referentie worden genomen, aangezien die zaak eveneens betrekking had op de toepassing van § 315 BGB om de desbetreffende geschillen te beslechten.

61. Als bezwaar tegen het toepassen van de redenering van het arrest CTL Logistics op het onderhavige geding is aangevoerd dat de regeling inzake het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de structuur van de gebruiksrechten niet kunnen worden gelijkgesteld met die van luchthavens.

62. Het is inderdaad zo dat de regelgeving in de spoorwegsector verschilt van die in de luchtvaartsector. Terwijl in het eerste geval richtlijn 2012/34/EU[23] zowel de toewijzing van spoorwegcapaciteit (en van dienstvoorzieningen) aan de spoorwegondernemingen als de vaststelling van de gebruiksrechten behelst, is de regeling minder duidelijk in de luchtvaartsector. Verdere bestudering van de kern van beide regelingen leidt echter tot de slotsom dat er meer overeenkomsten dan verschillen zijn wat de gebruiksrechten of luchthavengelden betreft.

63. In beide gevallen hebben de spoorweg- of luchthavenfaciliteiten een beperkte capaciteit, die zonder discriminatie aan de gebruikers moet worden aangeboden. In beide sectoren blijft het onderscheid bestaan tussen enerzijds de infrastructuur en de diensten die de beheerder (luchthaven- of spoorwegbeheerder) aan de gebruiker (spoorwegonderneming of luchtvaartmaatschappij) ter beschikking moet stellen en anderzijds de diensten die een derde (exploitant van treindiensten of verlener van grondafhandelingsdiensten) kan verlenen.

64. De overeenkomsten tussen het systeem van heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en het systeem van luchthavengelden zijn onmiskenbaar wat het beginsel van non-discriminatie betreft.[24] Uit de verplichte gelijke behandeling van de gebruikers vloeit voort dat de besluiten met betrekking tot de gebruiksrechten of luchthavengelden op dezelfde wijze van toepassing moeten zijn op alle belanghebbenden. Om een uniform criterium te waarborgen bij de vaststelling van de gebruiksrechten en luchthavengelden moet een toezichthoudende autoriteit het laatste woord hebben.

23 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB 2012, L 343, blz. 32). Deze richtlijn strekt tot intrekking van richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PB 2001, L 75, blz. 29).

24 Wat de luchthavengelden betreft, volgt dit in richtlijn 2009/12 uit artikel 3. Wat de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur betreft, komt dit naar voren in artikel 29, lid 3, van richtlijn 2012/34: „De infrastructuurbeheerders zorgen ervoor dat de toepassing van de heffingsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende rechten voor verschillende spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten […].”

65. Dezelfde overeenkomsten zijn te vinden in de functie van de toezichthoudende autoriteit. In de spoorwegsector heeft zij dezelfde bevoegdheden als hierboven beschreven met betrekking tot de luchthavengelden. Met name de artikelen 55 tot en met 58 van richtlijn 2012/34 zien op de toezichthoudende instantie, tot welke instantie de dienstverleners zich kunnen wenden om het systeem van gebruiksrechten of het niveau of de structuur daarvan te betwisten (artikel 56).

66. Ik ben bijgevolg van mening dat de juridische regeling van de spoorwegruimte, wat de gebruiksrechten betreft, en die van de luchthavenruimte, wat de luchthavengelden betreft, na vergelijking zodanig overeenkomen dat het arrest CTL Logistics op de luchthavengelden kan worden toegepast.

67. Op basis van dit uitgangspunt zal ik verduidelijken op welke wijze het antwoord van het Hof in het arrest CTL Logistics ook voor deze zaak geldt. De redenering die aan dat arrest ten grondslag ligt, is opgebouwd uit zeven argumenten (punten 69 tot en met 102), waarvan ik er met name vier wil benadrukken.

68. Ten eerste heeft het Hof overwogen dat „de billijkheidstoetsing in ieder afzonderlijk geval in beginsel in strijd is met het in artikel 4, lid 5, en overweging 11 van richtlijn 2001/14 neergelegde non-discriminatiebeginsel". Ter onderbouwing van deze zienswijze heeft het Hof hieraan toegevoegd dat „[d]oor uitsluitend de nadruk te leggen op de economische rationaliteit van de individuele overeenkomst, […] de toepassing van § 315 BGB voorbij[gaat] aan het feit dat alleen wanneer gebruikersrechten op basis van uniforme criteria worden vastgesteld, kan worden gewaarborgd dat het beleid op het gebied van gebruiksrechten op dezelfde wijze op alle spoorwegondernemingen wordt toegepast". [25]

69. Volgens dezelfde logica geldt voor de luchthavengelden dat het mechanisme voor beslechting door de civiele rechter, naar billijkheid en met enkel gevolgen inter partes, dus niet aan de voorwaarden van het *gemeenschappelijke* systeem en het beginsel van non-discriminatie als bedoeld in artikel 3 van de richtlijn voldoet.

70. Ten tweede „zouden verschillende beslissingen van onafhankelijke civiele rechters, in voorkomend geval niet geharmoniseerd door de rechtspraak van de hogere rechter, in de plaats komen van de uniciteit van het toezicht door de bevoegde instantie, onder voorbehoud van, in voorkomend geval, het latere toezicht door de rechter die de beroepen moet afdoen die tegen de besluiten van deze instantie zijn ingesteld, in casu de bestuursrechter [...]. Hieruit volgt dat twee ongecoördineerde beslissingsprocedures naast elkaar bestaan, hetgeen duidelijk in strijd is met de doelstelling die door artikel 30 van richtlijn 2001/14 wordt nagestreefd." [26]

71. In de luchthavensector geldt iets vergelijkbaars. Het uniforme criterium dat wordt gewaarborgd door de toezichthoudende autoriteit, ongeacht of zij het systeem van luchthavengelden rechtstreeks zelf goedkeurt dan wel het door de luchthavenbeheerder goedgekeurde systeem in een verhaalsprocedure onderzoekt, komt in het gedrang door een systeem dat de gebruikers niet de mogelijkheid biedt om de besluiten van die autoriteit rechtstreeks aan te vechten, maar enkel voorziet in de mogelijkheid van individuele civiele vorderingen met werking inter partes. [27]

25 Arrest CTL Logistics, punten 70 en 74.

26 Ibidem, punt 87. De onderliggende situatie komt duidelijker tot uiting in de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, punten 1 en 9).

27 Volgens de verwijzingsbeslissing is er enkel sprake van een bestuursrechtelijke verhouding tussen de toezichthoudende autoriteit en de luchthavenbeheerder, waardoor alleen de luchthavenbeheerder beroep bij de bestuursrechter kan instellen.

72. Ten derde hoefde de toezichthoudende autoriteit in het tweeledige systeem voor betwisting van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, overeenkomstig § 315 BGB dit systeem niet aan te passen aan de uitspraken van de civiele rechter, aangezien er „[u]it hetgeen in richtlijn 2001/14 ten aanzien van de toezichthoudende instantie is bepaald, […] geen enkele dergelijke verplichting voort[vloeit]." [28]

73. Hetzelfde geldt voor de luchthavengelden. De veronderstelling dat de toezichthoudende autoriteit „slechts zou mogen reageren op individuele beslissingen die al door de civiele rechter zijn gewezen op grond van § 315 BGB" [29] is ook in deze sector in strijd met haar taak.

74. Ten vierde heeft het Hof benadrukt dat er in de spoorwegsector door de toepassing van het mechanisme dat is gebaseerd op de bevoegdheid van de civiele rechter en van de bestuursrechter „geen rekening zou worden gehouden met het feit dat de beslissingen van de toezichthoudende instantie krachtens artikel 30, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2001/14 bindend zijn voor alle betrokken partijen. [...] Het zou strijdig zijn met dit beginsel dat de uitspraak van de civiele rechter, in voorkomend geval op basis van de criteria die zijn vastgesteld in de regeling inzake de berekening van de rechten, alleen gevolgen [zou] sorteren voor de partijen in de gedingen die voor deze rechter zijn gebracht." [30]

75. Dit argument is wederom van toepassing op de gedingen die de gebruikers aanhangig kunnen maken met betrekking tot de luchthavengelden, gelet op het gebrek aan werking erga omnes van de civiele uitspraken ter zake.

76. Volgens § 315 BGB moet de civiele rechter de wederkerige aspecten van de contractuele relatie ex aequo et bono aanpassen. In dit verband zou hij zelfs de evenredigheid tussen de kosten van de verleende dienst en de prijs (gelden) kunnen onderzoeken.

77. Het is echter logisch om aan te nemen dat andere essentiële aspecten van de procedure die tot de goedkeuring van de luchthavengelden heeft geleid, waaronder de totstandkoming van de besluitvorming van het besluitvormingsorgaan of eventuele formele tekortkomingen die mogelijkerwijs van invloed waren op de inhoud van het genomen besluit, niet door de civiele rechter worden getoetst. [31]

78. In die omstandigheden zouden de gebruikers, die volgens de Duitse bestuursrechter geen procesbevoegdheid hebben om bij hem beroep in te stellen tegen de besluiten van de toezichthoudende autoriteit, geen enkele rechter kunnen inschakelen om zich uit te spreken over deze onmiskenbaar bestuursrechtelijke aspecten, die doorslaggevend zijn voor de goedkeuring van de luchthavengelden.

79. Ook is niet gebleken dat de gevolgen van een civielrechtelijke uitspraak die in een individueel geding is gewezen, kunnen worden toegepast op andere gebruikers. Het lijkt erop dat hun enige mogelijkheid het aanspannen van nieuwe civielrechtelijke procedures is. De effectiviteit van de richtlijn zou op die manier afhangen van individuele beslissingen om verdere vorderingen in te stellen waarvan de omstandigheden niet kunnen worden gecontroleerd. Het in stand houden van een gemeenschappelijk systeem van luchthavengelden op basis van non-discriminatie, transparantie en deelname van de luchthavengebruikers wordt dan ook niet gewaarborgd.

28 Arrest CTL Logistics, punt 91.

29 Ibidem, punt 92.

30 Ibidem, punt 94.

31 Zoals is geconstateerd tijdens de mondelinge behandeling, blijft de toepassing van § 315 BGB beperkt tot de beoordeling of er sprake is van een billijk evenwicht tussen de prestaties van de partijen, zonder dat de goedkeuring van het systeem van luchthavengelden verder wordt onderzocht.

80. Uit het voorgaande volgt dat de gebruikers een rechtsmiddel moeten kunnen instellen waarmee zonder enige beperking kan worden opgekomen tegen het besluit van de toezichthoudende autoriteit.

81. Tijdens de mondelinge behandeling hebben sommige partijen aangevoerd dat als de gebruikers bij de bestuursrechter kunnen opkomen tegen de besluiten van de toezichthoudende autoriteit, dit als gevolg kan hebben dat de inning van de luchthavengelden tot stilstand komt, gelet op de procedureregels inzake de schorsing van bestreden handelingen.

82. Dit bezwaar kan niet worden aanvaard. Ten eerste zou de nationale wetgever in deze en andere sectoren procedureregels moeten invoeren om te voorkomen dat de heffing van rechten en gelden tot een algemene stilstand komt. Ten tweede is de toezichthoudende autoriteit, zoals een van de partijen tijdens de mondelinge behandeling heeft erkend, volgens de geldende nationale bepalingen bevoegd om de betaling van de luchthavengelden toch op te leggen indien dit is gerechtvaardigd om redenen van algemeen belang, ook al worden haar besluiten in rechte aangevochten.

IV. Conclusie

83. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de door het Bundesverwaltungsgericht gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden staat eraan in de weg dat de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers luchthavengelden kunnen overeenkomen die afwijken van de door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit goedgekeurde luchthavengelden.

2) Richtlijn 2009/12 staat in de weg aan de toepassing van een nationale regeling als in het hoofdgeding, op grond waarvan volgens de in de rechtspraak overheersende uitlegging de civiele rechter bevoegd is om per geval naar billijkheid te oordelen over vorderingen van de luchthavengebruikers die betrekking hebben op de door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit goedgekeurde luchthavengelden, maar deze gebruikers de besluiten van de toezichthoudende autoriteit niet rechtstreeks kunnen aanvechten.”