



Datum van
inontvangstneming

:

07/02/2025

Zaak C-857/24

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof

Datum van indiening:

11 december 2024

Verwijzende rechter:

High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 december 2024

Verzoekende partijen:

daa plc, voorheen Dublin Airport Authority plc

Aer Lingus Ltd

Ryanair Designated Activity Company

Air Transport Association of America Inc., handelend onder de naam Airlines for America

Delta Air Lines, Inc.

JetBlue Airways Corporation

United Airlines, Inc.

Emerald Airlines Ireland Limited

Verwerende partijen:

Irish Aviation Authority

Airport Coordination Limited

Voorwerp van het hoofdgeding

Het hoofdgeding heeft betrekking op onduidelijkheden bij de vaststelling van de coördinatieparameters voor de luchthaven van Dublin voor het winterseizoen 2024/25 en het zomerseizoen 2025 door de bevoegde instantie in Ierland in het kader van artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots” op communautaire luchthavens (PB 1993, L 14, blz. 1, hierna: „slotverordening”), zoals gewijzigd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU over de uitlegging van de slotverordening, zoals gewijzigd.

Prejudiciële vragen

1. Mag een bevoegde nationale autoriteit bij de vaststelling van de parameters voor de toewijzing van slots op een gecoördineerde luchthaven overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 95/93 (zoals gewijzigd) rekening houden met vergunningen die zijn verleend door de betrokken instantie voor ruimtelijke ontwikkeling op grond van de nationale wetgeving voor ruimtelijke ontwikkeling met betrekking tot die luchthaven, waarin voorwaarden zijn opgenomen die onder meer inhouden dat de „gecombineerde capaciteit” van de luchthaventerminals een bepaalde jaarlijkse passagierslimiet niet mag overschrijden, en waarvoor de opgegeven onderbouwing voor het opleggen van de voorwaarden luidt „gezien het beleid en de doelstellingen van het lokale bestemmingsplan van de luchthaven van Dublin en de capaciteitsbeperkingen (vervoer) op de oostelijke campus”? Vormen dergelijke voorwaarden een „relevante technische, operationele en milieubeperking” in de zin van artikel 6, lid 1? Maken zij deel uit van de objectieve analyse van de capaciteitssituatie op de luchthaven in de zin van artikel 6, lid 1?
2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, staat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 95/93 – en voor zover relevant de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – de lidstaten dan toe om de parameters voor de toewijzing van slots op een gecoördineerde luchthaven voor een bepaalde dienstregelingsperiode zodanig vast te stellen dat een reeks slots (of bepaalde onderdelen daarvan) waarop luchtvaartmaatschappijen anders krachtens artikel 8, lid 2, recht zouden hebben, niet wordt toegewezen?
3. Indien het, puur ten gevolge van de antwoorden van het Hof op de eerste en de tweede vraag, aan de orde is, verbiedt de slotverordening de beheersorganen van de luchthaven in de zin van de slotverordening dan eenzijdige maatregelen te treffen om de luchthaven gedurende een bepaalde periode te sluiten teneinde te voorkomen dat de door de luchthavencoördinator toegewezen slots zo worden

geëxploiteerd dat het jaarlijks maximum voor passagiers als bedoeld in de eerste vraag wordt overschreden?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

De slotverordening in het algemeen; overwegingen 2 en 9 van die verordening, zoals oorspronkelijk vastgesteld en overwegingen 2, 8 en 9 van verordening (EG) nr. 793/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 houdende wijziging [van de slotverordening] (PB 2004, L 138, blz. 50).

De volgende definities zoals opgenomen in artikel 2 van de slotverordening:

- Artikel 2, onder a) – „slot”
- Artikel 2, onder d) – „dienstregelingsperiode”
- Artikel 2, onder f) – „luchtvaartmaatschappij”
- Artikel 2, onder g) – „gecoördineerde luchthaven”
- Artikel 2, onder j) – „luchthavenbeheerder”
- Artikel 2, onder k) – „reeks slots”
- Artikel 2, onder m) – „coördinatieparameters”

De volgende artikelen van de slotverordening:

- Artikel 5 – Coördinatiecomité
- Artikel 6 – Coördinatieparameters
- Artikel 8 – Procedure voor de toewijzing van slots
- Artikel 8 bis – Mobiliteit van slots
- Artikel 8 ter – Uitsluiting van schadevergoedingsclaims
- Artikel 10 – Slotpool
- Artikel 14 – Handhaving

Ook van belang is verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van richtlijn 2002/30/EG (PB 2014, L 173, blz. 65).

Artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Artikel 4, lid 3, VWEU.

Beknopte uiteenzetting van de feiten en de procedure van het hoofdgeding

- 1 daa plc (hierna: „daa”) is een naamloze vennootschap van de staat en is eigenaar en exploitant van de luchthaven van Dublin.
- 2 De Irish Aviation Authority (hierna: „IAA”) is een publiekrechtelijk lichaam en de enige regelgevende instantie voor burgerluchtvaart voor Ierland. Het is de bevoegde autoriteit in Ierland voor de toepassing van de slotverordening, zoals gewijzigd, krachtens de Aviation Regulation Act 2001 (wet op de luchtvaart 2001) en de Air Navigation and Transport Act 2022 (wet op de luchtvaartnavigatie en het luchtvervoer 2022), en is verantwoordelijk voor de uitvoering van en het toezicht op de verplichtingen van Ierland op grond van die verordening.
- 3 Airport Coordination Limited (hierna: „ACL”) is de onafhankelijke coördinator van de luchthaven van Dublin en is aangewezen voor toepassing van artikel 4 van de slotverordening. ACL bepaalt overeenkomstig de vereisten van de slotverordening hoe de beschikbare capaciteit precies moet worden verdeeld over de afzonderlijke luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven van Dublin slots hebben aangevraagd.
- 4 Aer Lingus Limited (hierna: „Aer Lingus”), Ryanair Designated Activity Company (hierna: „Ryanair”), Delta Air Lines, Inc., JetBlue Airways Corporation en United Airlines, Inc. zijn luchtvaartmaatschappijen die vliegen op en van de luchthaven van Dublin. Air Transport Association of America, Inc. (handelend onder de naam Airlines for America) is een vereniging van luchtvaartmaatschappijen die hoofdzakelijk in de Verenigde Staten zijn gevestigd. De Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen en Air Transport Association of America Inc. worden gezamenlijk aangeduid als de „A4A-partijen”.
- 5 Een slot in de zin van de slotverordening omvat de door de luchthavencoördinator overeenkomstig de slotverordening gegeven toestemming om de mogelijkheden van de luchthaveninfrastructuur volledig te gebruiken en met name om op een bepaalde luchthaven, op een bepaald moment een vliegtuig te verplaatsen van een luchthaventerminal naar een landingsbaan of andersom. Zonder een slot toegewezen te hebben gekregen, kan een luchtvaartmaatschappij geen commerciële vluchten van of naar de luchthaven van Dublin uitvoeren.
- 6 De slotverordening heeft als doel er zorg voor te dragen dat op luchthavens waar de capaciteit beperkt is, zoals de luchthaven van Dublin, de bevoegde autoriteit de coördinatieparameters vaststelt uitgaande van een objectieve analyse van de mogelijkheden om het luchtverkeer te verwerken, rekening houdend met de verschillende types verkeer op de luchthaven, de congestie van het luchtruim die

tijdens de coördinatieperiode waarschijnlijk zal optreden en de capaciteitssituatie, en dat de beschikbare slots, uitgedrukt in die capaciteitsbepaling, om te landen en op te stijgen doeltreffend worden gebruikt en op een eerlijke, niet-discriminerende en doorzichtige wijze worden verdeeld.

- 7 Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van de slotverordening wordt een reeks slots uit de slotpool toegewezen aan luchtvaartmaatschappijen, in de vorm van een vergunning om luchthaveninfrastructuur te gebruiken voor het landen op of het opstijgen van de luchthaven van Dublin, gedurende een dienstregelingsperiode als omschreven in artikel 2, onder d), van de slotverordening. Na afloop van deze dienstregelingsperiode moet de reeks slots aan de slotpool worden teruggegeven.
- 8 Onverminderd de artikelen 7, 8 bis en 9, artikel 10, lid 1, en artikel 14, lid 1, wordt de algemene regel van artikel 8, lid 1, van de slotverordening niet toegepast wanneer een luchtvaartmaatschappij aan de eisen van artikel 8, lid 2, van de slotverordening kan voldoen door aan te tonen dat zij een reeks slots heeft gebruikt voor de exploitatie van geregelde en geplande niet-geregelde luchtdiensten en naar tevredenheid van de luchthavencoördinator kan aantonen dat zij de betrokken reeks slots voor ten minste 80 % van de tijd in de voor de dienst toegewezen dienstregelingsperiode heeft geëxploiteerd.
- 9 Krachtens de slotverordening is de IAA, als bevoegde autoriteit, verantwoordelijk voor het in overeenstemming met artikel 6, lid 1, vaststellen van de coördinatieparameters voor de luchthaven van Dublin waarin voor de toewijzing van slots op de luchthaven van Dublin voor het zomer- en het winterseizoen de beschikbare capaciteit wordt bepaald die aan luchtvaartmaatschappijen moet worden aangeboden. Het zomerseizoen begint op de laatste zondag van maart en eindigt op de zaterdag voor de laatste zondag van oktober, en het winterseizoen begint op de laatste zondag van oktober en eindigt op de zaterdag voor de laatste zondag van maart.
- 10 De door de IAA vastgestelde coördinatieparameters worden gebruikt door ACL, die slots verdeelt op basis van de coördinatieparameters van de IAA, in overeenstemming met de slotverordening en rekening houdend met de aanvullende regels en richtsnoeren die op mondiaal of communautair niveau door de luchtvaartindustrie zijn vastgesteld, zoals de Worldwide Airport Slot Guidelines (richtsnoeren voor luchthavenslots wereldwijd) van de International Air Transport Association (internationale vereniging voor de luchtvaart); de Airport Capacity (luchthavencapaciteit): Guidance on Airport Capacity Declarations 2023 (Advies over de luchthavencapaciteitsverklaringen 2023), gepubliceerd door Airports Council International (Internationale luchthavenraad); en Airport Capacity Declaration and Temporary Changes in Capacity (Luchthavencapaciteitsverklaring en tijdelijke wijzigingen in capaciteit) gepubliceerd door de Worldwide Airport Slot Board (Raad voor internationale luchthavenslots).

- 11 In het kader van de slotverordening is de luchthaven van Dublin sinds 2007 aangemerkt als een gecoördineerde luchthaven van „niveau 3” (dat wil zeggen een luchthaven met een beperkt aantal beschikbare slots). Er zijn twee terminals op de luchthaven van Dublin, terminal 1 en terminal 2.
- 12 Op de luchthaven van Dublin is een coördinatiecomité in de zin van artikel 5, lid 1, van de slotverordening ingesteld (hierna: „coördinatiecomité Dublin”). Het coördinatiecomité Dublin bestaat uit daa, AirNav Ireland (de aanbieder van luchtvaartnavigatiediensten) en vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op de luchthaven van Dublin. De zes verzoekende luchtvaartmaatschappijen zijn lid van dat comité. De IAA en de ACL wonen de vergaderingen bij als waarnemers, daa treedt op als voorzitter van het coördinatiecomité Dublin.
- 13 Bij besluit van 29 augustus 2007 heeft An Bord Pleanála, de onafhankelijke bevoegde instantie voor het verlenen van vergunningen in Ierland, onder voorwaarden vergunning verleend voor fase 1 van de ontwikkeling van een nieuwe terminal (terminal 2) op de luchthaven van Dublin en heeft zij de vergunning geweigerd voor fase 2 van de voorgestelde ontwikkeling (hierna: „terminal-2-vergunning”).
- 14 In voorwaarde 3 van de terminal-2-vergunning staat het volgende: „De samen met terminal 1 toegestane gecombineerde capaciteit van terminal 2 mag niet meer bedragen dan 32 miljoen passagiers per jaar (hierna: „32-mppj”), tenzij in een latere vergunning anders is bepaald. Onderbouwing – Gezien het beleid en de doelstellingen van het plan voor het lokale luchthavengebied van Dublin en de capaciteitsbeperkingen (vervoer) in de oostelijke campus”.
- 15 An Bord Pleanála heeft een milieu-effectbeoordeling (hierna: „MEB”) uitgevoerd overeenkomstig richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: „MEB-richtlijn”), alvorens voor terminal 2 een vergunning te verlenen.
- 16 Bij besluit van 10 januari 2008 heeft An Bord Pleanála een vergunning verleend voor de uitbreiding van terminal 1 (hierna: „vergunning uitbreiding terminal 1”). Voorwaarde 2 van de vergunning uitbreiding terminal 1 luidt als volgt: „De samen met terminal 1 toegestane gecombineerde capaciteit van terminal 2 mag niet meer bedragen dan 32 miljoen passagiers per jaar, tenzij in een latere vergunning anders is bepaald. Onderbouwing – Gezien het beleid en de doelstellingen van het plan voor het lokale luchthavengebied Dublin en de capaciteitsbeperkingen (vervoer) in de oostelijke campus” (deze materiële voorwaarden zijn bekend als de „32-mppj-voorwaarden”).
- 17 Bij de aanvraag voor de vergunning uitbreiding terminal 1 is geen milieueffectverklaring afgegeven. An Bord Pleanála heeft vóór de verlening van de vergunning voor de uitbreiding van terminal 1 een MEB-screening uitgevoerd. An Bord Pleanála was van oordeel dat de kwestie van de totale capaciteit van de

terminals 1 en 2 was vastgesteld met de afgifte van de vergunning voor terminal 2 en dat de betreffende voorwaarde opnieuw moest worden verwoord in het kader van de verlening van de vergunning voor de uitbreiding van terminal 1.

- 18 De vermelde onderbouwing voor het opleggen van de 32-mppj-voorwaarden was tweeledig. Het eerste punt betreft het beleid en de doelstellingen van het Dublin Airport Local Area Plan 2006 (hierna: „DALAP 2006”), dat een plan of programma is in de zin van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s (hierna: „SMB-richtlijn”) en dat vóór de vaststelling ervan aan een strategische milieubeoordeling (hierna: “SMB”) is onderworpen.
- 19 In DALAP 2006 zat een voorstel voor de ontwikkeling van een derde terminal op de westelijke campus op de luchthaven van Dublin, in aanvulling op de bestaande oostelijke campus, waar terminal 1 en terminal 2 onder vallen. De inspectie ruimtelijke ontwikkeling, die An Bord Pleanála heeft geadviseerd over de vergunning voor terminal 2, was van oordeel dat voor de oostelijke campus een capaciteit van ongeveer 30 mppj passend was om de doelstelling van een evenwichtige ontwikkeling tussen de bestaande oostelijke campus en de voorgestelde westelijke campus niet aan te tasten, rekening houden met het feit dat de totale capaciteit van de luchthaven op dat moment op ongeveer 45 mppj was geraamd. In haar advies over de vergunning voor terminal 2 heeft de inspectie voor ruimtelijke ontwikkeling aanbevolen de gecombineerde capaciteit van de terminals 1 en 2 onder de 32 mppj te houden om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van een derde terminal in de westelijke campus haalbaar zou blijven, tenzij dit uitdrukkelijk werd toegestaan na een evaluatie van DALAP 2006. Deze aanbeveling is overgenomen in voorwaarde 3 van de terminal-2-vergunning (en ook weer in voorwaarde 2 van de vergunning voor de uitbreiding van terminal 1).
- 20 Het tweede punt van de onderbouwing voor het opleggen van de 32-mppj-voorwaarden heeft betrekking op „capaciteitsbeperkingen (vervoer) op de oostelijke campus”.
- 21 Hoewel de terminals zonder extra infrastructurele werken fysiek meer dan 32 mppj kunnen verwerken, bedraagt de passagierslimiet vanwege de 32-mppj-voorwaarden 32 miljoen per kalenderjaar. Indien deze limiet wordt overschreden, kunnen aan daa administratieve en/of strafrechtelijke sancties worden opgelegd overeenkomstig deel VIII van de Planning and Development Act 2000 (wet van 2000 inzake planning en ontwikkeling), zoals gewijzigd, waaronder eventueel een gerechtelijk bevel om de luchthaven van Dublin te exploiteren in overeenstemming met de 32-mppj-voorwaarden.
- 22 De eerste keer dat de 32-mppj-voorwaarden zijn opgenomen in de coördinatieparameters voor de luchthaven van Dublin was in de coördinatieparameters van winter 24/25. Dit was in omstandigheden waar uit

passagiersprognoses van daa bleek dat in 2024 de grens van 32-mppj zou kunnen worden bereikt of overschreden.

- 23 Op 7 mei 2024 publiceerde de IAA haar „definitieve besluit over de coördinatieparameters voor de winter van 2024 op de luchthaven van Dublin” (hierna: „winter-24-besluit”).
- 24 In het winter-24-besluit staat vermeld dat „[o]m naar behoren rekening te houden met deze planningsvoorwaarden, [de IAA] heeft besloten voor het w[inter]seizoen 24 een capaciteitsplafond van 14,4 miljoen zitplaatsen in te voeren.” Dienovereenkomstig heeft de IAA een seizoensgebonden zitplaatsplafond voor passagiersvervoer door de lucht (hierna: „PVL”) van 14 405 737 passagiers opgelegd voor de periode van 27 oktober 2024 tot en met 29 maart 2025.
- 25 Het aantal passagiers dat in het kalenderjaar 2024 naar verwachting gebruik zal maken van de terminals op de luchthaven van Dublin, overschrijdt het maximum dat in de 32-mppj-voorwaarden is vastgesteld.
- 26 De opname van het PVL-zitplaatsplafond heeft gevolgen gehad voor door Aer Lingus, Ryanair en JetBlue aangevraagde „poolslots” voor het winterseizoen 24/25. Bovendien heeft het PVL-zitplaatsplafond geleid tot de afwijzing van wijzigingen van Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen in de dienstregeling op Dublin. De opname van het PVL-zitplaatsplafond in het winter-24-besluit heeft er echter niet toe geleid dat de coördinatieparameters voor winter 2024 ontoereikend waren om aan alle aanvragen van slots waarop luchtvaartmaatschappijen krachtens artikel 8, lid 2, van de slotverordening recht hebben, te voldoen.
- 27 Op 10 oktober 2024 heeft de IAA haar „definitieve besluit voor de coördinatieparameters van de zomer van 2025 op de luchthaven van Dublin” (hierna: „zomer-25-besluit”) bekend gemaakt.
- 28 In het zomer-25-besluit staat het volgende: „om rekening te houden met de beperkingen die voortvloeien uit bepaalde planningsvoorwaarden waarmee de gecombineerde capaciteit van terminals 1 en 2 op de luchthaven van Dublin wordt beperkt tot 32 miljoen passagiers per jaar (bekend als de „32-mppj-voorwaarden”), heeft [de IAA] een coördinatieparameter opgenomen in de vorm van een seizoensgebonden zitplaatsplafond van 25,2 miljoen zitplaatsen”.
- 29 Bij besluit van 4 november 2024 heeft de Ierse High Court ingestemd met uitstel van het PVL-zitplaatsplafond dat is opgenomen in het zomer-25-besluit totdat uitspraak is gedaan in de procedure of tot nader besluit van het Hof.
- 30 Het gevolg van het uitstel van het PVL-zitplaatsplafond is dat het aantal passagiers dat in het kalenderjaar 2025 van de terminals gebruik maakt, naar verwachting meer dan 32-mppj zal bedragen.

- 31 Als gevolg van het uitstel kon ACL de luchtvaartmaatschappijen voor het zomerseizoen 2025 al hun historische slots toewijzen. Alle partijen erkennen dat zonder het uitstel toepassing van het PVL-zitplaatsplafond ertoe zou hebben geleid dat ACL niet alle aanvragen van luchtvaartmaatschappijen voor slots had kunnen honoreren en dat bepaalde historische slots (of delen daarvan) niet hadden kunnen worden toegewezen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

De IAA heeft in breuk gemaakt op artikel 6, lid 1, van de slotverordening door bij de vaststelling van de coördinatieparameters rekening te houden met de 32-mppj-voorwaarden

- 32 Aer Lingus, Ryanair en A4A betogen dat de 32-mppj-voorwaarden voor de toepassing van de slotverordening geen „relevante beperking” vormen en dat de IAA daarmee ten onrechte rekening heeft gehouden bij de vaststelling van de coördinatieparameters op grond van artikel 6, lid 1, van die verordening, aangezien:
- i) die beperkingen betrekking hebben op de „capaciteit” van de luchthaven, terwijl de 32-mppj-voorwaarden betrekking hebben op de „doorvoer” of “aankomst” van passagiers, een apart begrip, en dus niet in aanmerking kunnen worden genomen wanneer de IAA overeenkomstig de slotverordening coördinatieparameters vaststelt om de „beschikbare capaciteit voor de toewijzing van slots” tot het uiterste te benutten,
 - ii) zelfs indien die voorwaarden wel betrekking hadden op capaciteit, betreffen ze planningsvoorwaarden en stroken ze als zodanig niet met de beschrijving van „relevante technische, operationele en milieubeperkingen” in de zin van de slotverordening.
- 33 Ten aanzien van dat laatste punt baseren Ryanair en A4A zich in het bijzonder op de definitie van coördinatieparameters in artikel 2, onder m), van de slotverordening en Aer Lingus betoogt dat het feit dat voor de terminal-2-vergunning een MEB is uitgevoerd, en, opmerkelijk, niet voor de vergunning uitbreiding terminal 1, de 32-mppj-voorwaarden niet tot een „milieubeperking” in de zin van die verordening maakt. Volgens Aer Lingus staat artikel 6 van de slotverordening niet toe dat de IAA zich baseert op richtsnoeren als die van de Worldwide Airport Slot Board en de Worldwide Airport Coordinators Group.
- 34 Aer Lingus voegt daar verder aan toe dat het feit dat in het zomer-25-besluit coördinatieparameters zijn vastgesteld, er niet voor kan zorgen dat de 32-mppj-voorwaarden worden nageleefd, zelfs al zouden zij een relevante beperking zijn.
- 35 Ryanair voert aan dat het ontbreken van overleg over het PVL-zitplaatsplafond voor de winter van 2024 en de zomer van 2025, evenals over de

berekeningsmethode ervan en eventuele veranderingen daarin, een duidelijke afwijking vormt van de door artikel 6, lid 3, van de slotverordening vereiste structuur van het besluitvormingsproces.

- 36 daa betoogt dat er in de context van de onderhavige zaak geen verschil bestaat tussen „capaciteit” en „doorvoer” en dat de 32-mppj-voorwaarden juridisch bindende beperkingen zijn die een relevante beperking van de capaciteit vormen. Zij beroept zich ter onderbouwing van dit argument deels op de Worldwide Airport Slot Guidelines.
- 37 daa voert tevens aan dat coördinatieparameters waarin geen rekening wordt gehouden met de 32-mppj-voorwaarden en, in het verlengde daarvan, met het rechtskader voor de exploitatie van de luchthaven van Dublin, in strijd zouden zijn met de vereisten van artikel 6, lid 1, van de slotverordening en onverenigbaar met de doelstellingen ervan.
- 38 daa is noch krachtens nationale noch krachtens Europese wetgeving bevoegd eenzijdige maatregelen te treffen om te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen slots exploiteren die de coördinator hun in overeenstemming met de slotverordening heeft toegewezen, of dit nu is door de luchthaven te sluiten, of op een andere manier. Eenzijdige maatregelen die er uitdrukkelijk op zijn gericht te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen slots exploiteren die hun op grond van de slotverordening rechtmatig zijn toegewezen, is niet verenigbaar met de slotverordening. daa is het in dit verband niet eens met het standpunt van de IAA dat daa krachtens het nationale recht bevoegd is om de luchthaven van Dublin eenzijdig te sluiten. Dit is echter niet de vraag die door het Hof moet worden behandeld. De door het Hof te beantwoorden vraag is veeleer of, indien een dergelijke bevoegdheid naar nationaal recht zou bestaan, daa deze maatregel op grond van de slotverordening niet zou mogen treffen. Voor zover de IAA aanvoert dat het daa vrijstaat op grond van artikel 5 van de slotverordening een lokaal richtsnoer voor te stellen, heeft de IAA eerder geweigerd de vaststelling van een lokaal richtsnoer in overweging te nemen, tenzij dit door een meerderheid van het coördinatiecomité is voorgesteld. De luchtvaartmaatschappijen hebben een meerderheid van stemmen en hebben geweigerd mee te werken aan maatregelen tot naleving van de 32-mppj-voorwaarden of aan het voorstel van daa voor een lokaal richtsnoer. Daarom is het niet aan daa maatregelen te treffen om buiten het in de slotverordening opgenomen kader te streven naar naleving van de 32-mppj-voorwaarden.
- 39 De IAA betoogt dat de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van de slotverordening ruim zijn en bevoegde autoriteiten verplichten rekening te houden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen in het kader van de ruimere algemene verplichting om de coördinatieparameters vast te stellen op basis van „[omissis] een objectieve analyse van de mogelijkheden om het luchtverkeer te verwerken”.

- 40 Volgens de IAA heeft de Uniewetgever duidelijk de bedoeling gehad dat beperkingen, met inbegrip van niet-fysieke beperkingen, zoals vergunningen in bezit van een luchthavenexploitant waaraan voorwaarden zijn verbonden ter beperking van passagiersaantallen op gecoördineerde luchthaventerminals, hetgeen van invloed is op het gebruik van de luchthaveninfrastructuur, waaronder slots, in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van slotcoördinatieparameters op een dergelijke luchthaven. Derhalve hebben de 32-mppj-voorwaarden wel degelijk gevolgen voor de werking van de luchthaveninfrastructuur omdat daarmee een grens wordt gesteld aan de capaciteit en/of doorvoer van passagiers die van de terminals gebruikmaken.
- 41 Naar analogie verwijst de IAA naar beperkingen die voortvloeien uit nationale planningsbesluiten of naar vergelijkbare restricties in de exploitatie van luchthavens, die standaard in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van coördinatieparameters op luchthavens zoals Luton, Stansted, Heathrow, Schiphol en Charles de Gaulle. Met name Aer Lingus erkent niet dat de op deze luchthavens geldende voorwaarden vergelijkbaar zijn met de 32-mppj-voorwaarden.
- 42 Onder verwijzing naar het zomer-25-besluit betoogt de IAA dat het oorspronkelijke doel van die voorwaarden niet van belang of doorslaggevend is voor de vraag of zij een „relevante beperking” vormen of krachtens artikel 6, lid 1, in aanmerking moeten worden genomen, aangezien hun objectieve werking van belang is en niet de aanleiding of het oorspronkelijke doel. Bovendien is het onderscheid tussen doorvoer en capaciteit niet relevant voor de uitlegging van artikel 6, lid 1, en van de slotverordening in het algemeen, aangezien het gaat om „nauw samenhangende begrippen” en er geen enkele factor is die de doorvoer in een terminal meer beperkt dan de capaciteit van een terminal.
- 43 In antwoord op de specifieke argumenten van daa brengt de IAA in dat daa de geldigheid van de 32-mppj-voorwaarden heeft aanvaard, maar voor de winter van 23 en de zomer van 24 coördinatieparameters voor de terminalcapaciteit heeft voorgesteld waarbij geen rekening is gehouden met die voorwaarden, ondanks het feit dat de IAA dit in het overleg met het coördinatiecomité als mogelijke „relevante beperking” heeft vermeld. Evenmin heeft zij haar taken uit hoofde van artikel 5, lid 1, onder a), van de slotverordening uitgevoerd. De IAA is van mening dat deze lijdzaamheid in de periode januari-oktober 2024 heeft geleid tot een schending van de 32-mppj-voorwaarden, wat daa belet om nu het winter-24-besluit aan te vechten en om te betogen dat het een middel vormt om het ontbreken van regels voor passagiersaantallen eerder in het jaar te repareren. Aangezien de slotverordening vereist dat coördinatieparameters op seizoensbasis worden vastgesteld, is er voor de IAA hoe dan ook geen rechtsgrondslag om een dergelijk besluit te nemen. De IAA heeft in overeenstemming met artikel 6, lid 1, gehandeld toen zij coördinatieparameters voor de winter van 24 bekend heeft gemaakt.

44 De IAA betoogt dat daa bij het aanvechten van het winter-24-besluit de volgende twee verschillende begrippen ten onrechte door elkaar haalt: a) bij het bekend maken van coördinatieparameters „relevante beperkingen” in aanmerking nemen; en b) passende maatregelen nemen om het totale aantal passagiers zodanig te verminderen dat wordt voldaan aan de 32-mppj-voorwaarden. Volgens de slotverordening is het niet de taak van de IAA om te zorgen voor naleving van de nationale plannings- en ontwikkelingswetgeving en het winter-24-besluit geeft geen vrijbrief voor het schenden van de 32-mppj-voorwaarden. Het PVL-zitplaatsplafond, waarbij rekening wordt gehouden met artikel 6, lid 3, van de slotverordening, was toereikend om de uit de winter van 23 voorvloeiende historische slotrechten volledig opnieuw te kunnen toewijzen. Daarbij komen de 32-mppj-voorwaarden niet voort uit een MEB en zijn zij niet opgelegd om de vastgestelde waarschijnlijke milieu-effecten te beperken.

45 Niets in het nationale recht of het Unierecht (waaronder de slotverordening) belet daa een langere sluitingsperiode op te leggen (een maatregel die daa voorafgaand aan het winter-24-besluit zelf heeft voorgesteld), indien zij een dergelijke maatregel noodzakelijk acht om ervoor te zorgen dat de 32-mppj-voorwaarden worden nageleefd. Het is derhalve niet correct van daa om aan te voeren dat het aantal passagiers dat de terminals gebruikt alleen met de vaststelling van coördinatieparameters en toewijzing van slots kan worden beheerst. Ook is het niet correct van daa om aan te voeren dat alleen de IAA en ACL zeggenschap hebben over wie mogen landen op of vertrekken van de luchthaven van Dublin.

De IAA heeft krachtens artikel 8, lid 2, van de slotverordening verworven wettelijke rechten en/of door de artikelen 16 en 17 van het Handvest beschermde eigendomsrechten met betrekking tot historische slots geschonden door PVL-zitplaatsplafonds op te leggen

46 Aer Lingus, Ryanair en A4A stellen dat zij op grond van artikel 8, lid 2, van de slotverordening eigendomsrechten hebben met betrekking tot historische slots en dat dat artikel geen rechtsgrondslag biedt om op die rechten in te grijpen of ze in te trekken. Zij voeren ook aan dat die rechten worden beschermd door het Handvest, waarbij Aer Lingus en Ryanair zich op zowel artikel 16 als op artikel 17 beroepen en A4A uitsluitend op artikel 16.

47 Aer Lingus baseert zich op de mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement van 30 april 2008 (COM (2008) 227) om vast te stellen dat die slots geldwaarde hebben. Aer Lingus en Ryanair verwijzen beide naar het feit dat artikel 8 bis van de slotverordening voorziet in de overdracht van dergelijke slots tussen routes die door dezelfde luchtvaartmaatschappij worden geëxploiteerd en Ryanair gaat nog verder door te stellen dat die slots op die basis, met precedentwerking als basis en op basis van de Worldwide Airport Slot Guidelines aan andere luchtvervoerders of luchtvaartmaatschappijen kunnen worden overgedragen.

- 48 Ryanair en A4A voeren aan dat artikel 8 ter van de slotverordening geen basis biedt om op die eigendomsrechten in te grijpen. A4A betoogt in het bijzonder dat de IAA er ten onrechte vanuit is gegaan dat dat artikel betekent dat geen compensatie verschuldigd is wanneer onder welke omstandigheden dan ook, met inbegrip van omstandigheden die in dat artikel niet zijn gespecificeerd, historische slots worden ingetrokken. A4A voegt daaraan toe dat in de voorbereidende werkzaamheden voor de slotverordening niet wordt geduid op een bevoegdheid om historische slots in te trekken.
- 49 Ryanair voert aan dat de IAA geen of geen rechtmatige evenredigheidsanalyse heeft uitgevoerd alvorens voor de zomer van 2025 het PVL-zitplaatsplafond op te leggen, terwijl zij wist dat dit onvermijdelijk zou ingrijpen op de verworven rechten van Ryanair.
- 50 [Omissis] Zowel daa als de IAA betwisten het bestaan van de rechten die Aer Lingus, Ryanair en A4A stellen te genieten op grond van artikel 8, lid 2, van de slotverordening en verwerpen het idee dat het Handvest in casu van toepassing is. Zelfs als de rechten van het Handvest van toepassing zouden zijn, is de beperking onder de omstandigheden evenredig. Zij betogen dat artikel 8, lid 2, moet worden gelezen in overeenstemming met de rest van de slotverordening en dat elk recht op historische voorrang afhankelijk is van de daadwerkelijk op de luchthaven beschikbare capaciteit zoals bepaald in overeenstemming met artikel 6, lid 1. Luchtvaartmaatschappijen behouden de slots niet automatisch, maar het is meer een recht om bepaalde slots bij de coördinator aan te vragen. De toewijzing van die slots wordt noodzakelijkerwijs beperkt door de coördinatieparameters en de vereisten van de artikelen 6, lid 1, artikel 7, artikel 9, artikel 10, leden 2, 3 en 4 en artikel 14. daa verwijst in het bijzonder naar de overwegingen 2, 8 en 9 van verordening (EG) nr. 793/2004 en de IAA verwijst naar artikel 8, lid 3, van de slotverordening betreffende situaties waarbij niet aan alle aanvragen voor slots tegemoet kan worden gekomen.
- 51 Zij betogen dat de vraag die in de procedure moet worden beantwoord, is of artikel 6, lid 1, ingevolge van artikel 8, lid 2, aldus moet worden uitgelegd dat het een impliciete vereiste bevat dat wanneer de capaciteit op de luchthaven onvoldoende is om alle slots waar zich verworven rechten aandienen, toe te wijzen, de lidstaten coördinatieparameters moeten vaststellen die de capaciteit op de luchthaven te boven gaan om aan die slotaanvragen te voldoen. Volgens hen wijst niets in de slotverordening erop dat artikel 6, lid 1, aldus moet worden uitgelegd. Artikel 8, lid 2, vormt niet meer dan een uitzondering op artikel 8, lid 1, en vermeldt wanneer slots niet aan de slotpool terugvallen. In artikel 8, lid 2, worden geen rechten in het leven geroepen die de vaststelling van de coördinatieparameters op grond van artikel 6, lid 1, overstijgen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 52 De uitlegging van de slotverordening is van essentieel belang voor de uitkomst van de zes procedures. De partijen hebben vastgesteld dat er geschillen bestaan over de uitlegging en de toepassing van de slotverordening en daarover bestaat geen relevante rechtspraak.