



Datum van inontvangstneming : 23/07/2018

Zaak C-379/18

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

Datum van indiening:

8 juni 2018

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 april 2018

Verzoekster en verzoekster tot „Revision”:

Deutsche Lufthansa AG

Verweerder en verweerder in „Revision”:

Land Berlin

Voorwerp van het hoofdgeding

Mogelijkheid voor een luchtvaartmaatschappij om voor de bestuursrechter de administratieve goedkeuring te betwisten die is verleend voor een door een luchthavenbeheerder vastgesteld systeem van luchthavengelden - Procesbevoegdheid van de luchtvaartmaatschappij

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële 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/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PB L 70, blz. 11), en in het bijzonder artikel 3, artikel 6, leden 3 tot en met 5, en artikel 11, leden 1 en 7 ervan?

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

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, in het bijzonder artikel 3, artikel 6, leden 3 tot en met 5, en artikel 11, leden 1 en 7

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

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

§ 42 van de Verwaltungsgerichtsordnung (Duits wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO”)

§ 19b van het Luftverkehrsgesetz (Duitse wet inzake luchtverkeer; hierna: „LuftVG”)

§ 315 van het Bürgerliche Gesetzbuch (Duits burgerlijk wetboek; hierna: „BGB”)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster, een luchtvaartmaatschappij, komt in haar hoedanigheid van luchthavengebruiker op tegen de goedkeuring van een nieuwe regeling inzake luchthavengelden voor de luchthaven Berlin-Tegel, die door de Berliner Flughafen Gesellschaft mbH in haar hoedanigheid van luchthavenbeheerder wordt geëxploiteerd.
- 2 Op 25 juni 2014 heeft de luchthavenbeheerder het Land Berlin (deelstaat Berlijn, Duitsland) verzocht om, in zijn hoedanigheid van onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, met ingang van 1 januari 2015 goedkeuring te verlenen aan het – door de luchthavenbeheerder – vastgestelde nieuwe systeem

van luchthavengelden voor het gebruik van de faciliteiten en diensten van de luchthaven 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 (luchthavengelden). Bij besluit van 13 oktober 2014 werd de aangevraagde goedkeuring verleend; het systeem van luchthavengelden werd geacht formeel en materieel aan de vereisten van § 19b, LuftVG te voldoen.

- 3 Verzoekster heeft beroep ingesteld tegen het Land Berlin en daarbij verzocht om intrekking van de goedkeuring. Bij uitspraak van 22 juni 2016 heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (hoogste bestuursrechter Berlin-Brandenburg, Duitsland) het beroep niet-ontvankelijk verklaard omdat verzoekster krachtens § 42, lid 2, VwGO niet procesbevoegd was. Zij kon derhalve niet aanvoeren door de verlening van de goedkeuring in haar rechten te zijn geschaad.
- 4 Tegen deze uitspraak heeft verzoekster beroep tot „Revision” ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland).

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 5 Krachtens § 42, lid 2, VwGO is het voor de ontvankelijkheid van het door verzoekster ingestelde beroep vereist dat zij procesbevoegd is. Volgens deze bepaling is het beroep alleen ontvankelijk wanneer verzoekster kan aanvoeren dat haar rechten door de administratieve handeling of de weigering ervan zijn geschonden. De schending van eigen rechten moet op grond van de aangevoerde argumenten in beroep aannemelijk lijken.
- 6 Verzoekster zou procesbevoegd kunnen zijn op basis van de volgende overwegingen.
- 7 Vooreerst zou verzoekster procesbevoegd zijn wanneer de overeenkomstig § 19b, lid 1, tweede volzin, LuftVG vereiste goedkeuring door verweerder van het door de luchthavenbeheerder vastgestelde systeem van luchthavengelden privaatrechtelijke rechtsgevolgen zou hebben en het bijgevolg niet zou zijn toegestaan afwijkende luchthavengelden overeen te komen. In dat geval zou verzoekster kunnen aanvoeren dat zij is geschaad in haar grondrecht van algemene handelingsvrijheid krachtens artikel 2, lid 1, van het Grundgesetz (Duitse grondwet; hierna: „GG”), dat ook de contractvrijheid omvat en bijgevolg het recht om zonder overheidsrichtlijnen over de inhoud van contractuele overeenkomsten te onderhandelen. Ook privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen zich op dit grondrecht beroepen.
- 8 Naar Duits recht vindt het gebruik door luchthavengebruikers van de faciliteiten en diensten die onder het systeem voor luchthavengelden van een luchthaven vallen, plaats op civielrechtelijke grondslag. Het recht op vergoeding van de luchthavenbeheerder ten aanzien van een luchthavengebruiker vloeit voort uit de civielrechtelijke contractuele verhouding die door het gebruik van de luchthaven

tot stand komt. Binnen deze rechtsverhouding moeten de regelingen inzake luchthavengelden juridisch worden aangemerkt als algemene contractvoorwaarden die eenzijdig door de luchthavenbeheerder zijn vastgesteld.

- 9 De goedkeuring van het systeem van luchthavengelden zou privaatrechtelijke rechtsgevolgen hebben wanneer de in de regeling vastgestelde en door de toezichthoudende autoriteit goedgekeurde tarieven bindend zijn voor de overeenkomstsluitende partijen en zij bij het sluiten van gebruiksovereenkomsten hiervan niet mogen afwijken.
- 10 Het Duitse recht voorziet in dergelijke privaatrechtelijke rechtsgevolgen in het Postgesetz (Duitse postwet; hierna: „PostG”) en in het Telekommunikationsgesetz (Duitse telecommunicatiewet; hierna: „TKG”). Zo bepaalt § 23, lid 2, PostG dat dienstverleningsovereenkomsten die in andere dan de overeengekomen tarieven voorzien, rechtsgeldig zijn op voorwaarde dat de goedgekeurde vergoeding in de plaats van de overeengekomen vergoeding treedt. § 19b, LuftVG bevat echter geen vergelijkbare regelingen. Er zijn geen aanwijzingen dat de wetgever aan het goedkeuringsvereiste dergelijke privaatrechtelijk rechtsgevolgen wilde verbinden. Dit pleit ervoor dat luchthavengebruikers en luchthavenbeheerders krachtens § 19b, LuftVG over de mogelijkheid moeten blijven beschikken om van de goedgekeurde tarieven afwijkende luchthavengelden vast te stellen.
- 11 Ook in de wetgevingsprocedure werd ervan uitgegaan dat de goedkeuring van het systeem voor luchthavengelden uitsluitend rechtsgevolgen moest hebben voor de luchthavenbeheerder en geen privaatrechtelijke rechtsgevolgen mocht sorteren. Indien dit standpunt wordt gevolgd, zou verzoekster geen procesbevoegdheid hebben.
- 12 Deze aan het nationale recht ontleende overwegingen zouden echter niet opgaan, mocht richtlijn 2009/12 voorschrijven dat het de luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers – afgezien van de in artikel 10 van de richtlijn vermelde gevallen van differentiatie van diensten – is verboden om voor het gebruik van de in artikel 2, onder 4), van de richtlijn genoemde faciliteiten en diensten van de luchthaven andere vergoedingen overeen te komen dan die welke door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit volgens artikel 6, lid 5, eerste volzin, onder a), van de richtlijn zijn goedgekeurd. Dit zou tot gevolg hebben dat de administratieve goedkeuring volgens § 19b, LuftVG op grond van het Unierecht in dit opzicht bindend is. De administratieve goedkeuring van de door de luchthavenbeheerder vastgestelde regeling inzake luchthavengelden zou hiermee privaatrechtelijke rechtsgevolgen hebben met als gevolg dat verzoekster procesbevoegd zou zijn in de zin van § 42, lid 2, VwGO.
- 13 Het feit dat artikel 6, lid 5, eerste volzin, onder a), van richtlijn 2009/12 de lidstaten toelaat om de leden 3 en 4 niet alleen buiten toepassing te laten wanneer de luchthavengelden (voorafgaandelijk) door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd, maar ook wanneer de luchthavengelden door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zelf worden vastgesteld, zou ervoor

kunnen pleiten dat de luchthavengelden die door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit zijn goedgekeurd strikt bindend zijn. In het laatstgenoemde geval lijkt het veeleer onwaarschijnlijk dat een afwijking van de administratief vastgestelde vergoedingen mogelijk is. Datzelfde zou dan ook in het eerste geval moeten gelden, aangezien de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit in beide gevallen overeenkomstig artikel 11, lid 7, vierde volzin, van de richtlijn beslist of het niveau van de luchthavengelden gerechtvaardigd is.

- 14 Ten tweede zou, onafhankelijk van deze overwegingen, verzoekster procesbevoegdheid kunnen hebben voor het betwisten van een dergelijke goedkeuring indien § 19b, LuftVG de belangen van derden – in casu de luchthavengebruikers – beschermt. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat deze regeling een groep van personen raakt die zich in toereikende mate van het algemene publiek onderscheidt. De door de regeling nagestreefde beschermingsdoelstellingen moeten dusdanig kunnen worden uitgelegd dat de regeling ook rechtstreeks strekt tot de belangenbescherming van deze groep van personen.
- 15 Met betrekking tot de rechtssituatie vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2009/12 is de bestaande rechtspraak de opvatting bijgetreden dat de rechtspositie van luchthavengebruikers niet door de goedkeuring wordt geraakt. Of anders uitgedrukt: luchthavengebruikers kunnen geen subjectieve rechten ontlenen aan de destijds geldende bepalingen. Uit niets blijkt dat dit met § 19b, LuftVG is veranderd.
- 16 Ten derde zou een procesbevoegdheid van verzoekster kunnen worden afgeleid uit het discriminatieverbod van artikel 3 van richtlijn 2009/12. In dat verband reikt de verwijzende rechter de volgende overwegingen aan.
- 17 Indien verzoekster bij gebreke van bestuursrechtelijke procesbevoegdheid de regeling inzake luchthavengelden niet voor de bestuursrechter kan betwisten, zou zij dit via een civielrechtelijke procedure kunnen proberen. De civiele rechter zou de regeling inzake luchthavengelden toetsen aan het criterium van § 315, BGB („bepaling van de prestatie door een partij”). Volgens vaste rechtspraak van het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) moeten daarbij een afweging tussen de objectieve economische belangen van beide contractanten worden gemaakt en een uitvoerige beoordeling worden uitgevoerd van het doel van de overeenkomst en de omvang van de prestaties waarvoor de prijs een passende tegenwaarde moet vormen. Bij deze afweging kunnen ook specifieke wettelijke bepalingen meespelen.
- 18 Het is echter mogelijk dat deze civielrechtelijke toetsing aan het criterium van § 315, BGB door de bepalingen van richtlijn 2009/12 wordt beperkt of zelfs uitgesloten. In dit verband kan worden verwezen naar het arrest van het Hof van 9 november 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), dat betrekking had op de toetsing van rechten voor het gebruik van infrastructuur in het spoorwegverkeer. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat richtlijn 2001/14, en

in het bijzonder artikel 4, lid 5, en artikel 30, leden 1, 3, 5 en 6, ervan, aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van een nationale regeling zoals § 315 BGB, die voorziet in een billijkheidstoetsing per geval van de rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur door de gewone rechter en in de mogelijkheid om, in het voorkomende geval, de hoogte van deze rechten te wijzigen, los van het toezicht dat wordt uitgeoefend door de toezichthoudende instantie bedoeld in artikel 30 van deze richtlijn. Het Hof heeft zijn beslissing onder meer daarop gebaseerd dat een billijkheidstoetsing in ieder afzonderlijk geval overeenkomstig § 315 BGB in strijd is met het in richtlijn 2001/14 neergelegde non-discriminatiebeginsel (punt 70).

- 19 Een discriminatieverbod is ook opgenomen in artikel 3 van richtlijn 2009/12. De eerste volzin daarvan bepaalt dat de lidstaten erop toezien 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 (tweede volzin). De criteria daarvoor moeten relevant, objectief en transparant zijn (derde volzin). De vraag rijst of de overwegingen van het Hof over richtlijn 2001/14 mutatis mutandis toepassing vinden binnen de werkingssfeer van richtlijn 2009/12 en bijgevolg op luchthavengelden en een toetsing door de civiele rechter van de door de luchthavenbeheerder vastgestelde en door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit goedgekeurde luchthavengelden naar de maatstaf van § 315, BGB uitsluiten. Dit zou tot gevolg hebben dat verzoekster noch de bestuursrechtelijke, noch de civielrechtelijke rechtsgang kan benutten, wat grondwettelijk niet is toegestaan. In het geval van een uitsluiting van civielrechtelijke toetsing op grond van het Unierecht zou verzoekster bij wege van een grondwetconforme uitlegging van § 19b, LuftVG de procesbevoegdheid in de zin van § 42, lid 2, VwGO moeten worden verleend om ten minste de bestuursrechtelijke rechtsgang te kunnen bewandelen.
- 20 Ten vierde zou de procesbevoegdheid van verzoekster kunnen worden ontleend aan de rechten die richtlijn 2009/12 aan de luchthavengebruikers toekent. De luchthavengebruikers bezitten volgens artikel 11, lid 7, einde eerste volzin, van de richtlijn de hoedanigheid van „betrokken partij”. De luchthavenbeheerder en de luchthavengebruikers moeten, voor zover mogelijk, de luchthavengelden in onderlinge overeenstemming vaststellen. De overwegingen 13 en 15 van de richtlijn beklemtonen bovendien het „rechtmatige belang” van de luchthavengebruikers bij een billijke regeling inzake luchthavengelden.
- 21 Dit duidt erop dat richtlijn 2009/12 ook de belangenbescherming van de luchthavengebruikers nastreeft, bijvoorbeeld door een discriminatie tussen individuele luchthavengebruikers te voorkomen. Met het oog daarop worden de luchthavengebruikers uitgebreide procedurele rechten toegekend.

- 22 Aangezien de verwijzende rechter een uitlegging van richtlijn 2009/12 noodzakelijk acht om de procesbevoegdheid van verzoekster te kunnen beoordelen, worden de bovenstaande prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd.