

HØJESTERETS DOM

afsagt mandag den 13. oktober 2014

Sag 32/2013

(2. afdeling)

SAS Danmark A/S

(advokat Jes Anker Mikkelsen)

mod

Københavns Lufthavne A/S

(advokat Henrik Schütze)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 9. afdeling den 1. februar 2013.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Hanne Schmidt, Lars Hjortnæs og Jan Schans Christensen.

Påstande

Parterne har gentaget deres påstande.

Anbringender

SAS Danmark A/S har for Højesteret alene gjort gældende, at Københavns Lufthavne A/S ved punkt 9, 2. led, i takstafalen mellem parterne har afskåret sig fra at opkræve PRM-afgift efter Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1107/2006 om handicappede og bevægelses-hæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (PRM-forordningen). Der er enighed mellem parterne om den beløbsmæssige opgørelse af afgiften.

Supplerende om retsgrundlaget

I Kommissionens forslag til PRM-forordning af 16. februar 2005 (KOM (2005) 47 endelig), hedder det bl.a.:

”2. HØRINGSRESULTATER

5.

... Det kunne af høringsprocessen udledes, at der var bred enighed om, at fællesskabsretten bør beskytte de bevægelseshæmmede personers rettigheder. Der var almindelig enighed om, at uberettiget afvisning af befordring på grund af bevægelseshæmning skal forbydes for at forhindre uretfærdig behandling... Der var også almindelig enighed om, at der ikke bør pålægges bevægelseshæmmede passagerer udgifter til den bistand, der er nødvendig for at kunne benytte flybefordring, og at omkostningerne bør spredes over samtlige passagerer.

6. På baggrund af al denne enighed blev den store anstødssten en total uenighed om, hvorvidt lufthavnene eller flyselskaberne bør have ansvaret for bistanden i lufthavnene. Flyselskaberne mente nærmest, at lufthavnene bør yde bistanden før og efter flyvningerne, fordi det henhører under deres kompetence. Denne bistand bør organiseres centralt i hver lufthavn og finansieres via en afgift på hvert flyselskab proportionalt med det antal passagerer, det befordrer til og fra den pågældende lufthavn. Lufthavnene mente, at luftfartsselskaberne bør påtage sig ansvaret, eftersom det er dem, der har kontakt med passagererne og er i besiddelse af oplysninger om bevægelseshæmmede passagerer og disses behov.

...

3. FORORDNINGENS ELEMENTER

...

Bistand i lufthavne: nogle sondringer

...

14...

Af hensyn til retfærdighed og social inklusion bør der ikke kræves afgift af bevægelseshæmmede personer for denne bistand; omkostningerne bør snarere dækkes af samtlige passagerer. Som nævnt viste høringen, at de interesserede parter støtter dette princip, men flyselskaberne og lufthavnene er uenige om ansvaret for denne bistands tilrettelæggelse og finansiering. Uenigheden kan kun bilægges ved hjælp af en EU-lovgivning.

Bistand i lufthavne: valgmuligheder

15. Vil det være til størst fordel for bevægelseshæmmede personer, der afrejser fra eller ankommer til lufthavne beliggende i medlemsstaterne, at lufthavnene får ansvaret for bistanden, eller at denne opgave overdrages til flyselskaberne?

...

17. Forvaltningsorganet har betydelige beføjelser overalt i lufthavnen og har derfor gode forudsætninger for at yde en omfattende og jævnt forløbende service. Kommissionen foreslår derfor, at dette organ gøres ansvarligt for tilrettelæggelsen og finansieringen af den bistand, som bevægelseshæmmede personer behøver for at kunne benytte flybefordring. Det kan derefter selv yde bistanden eller indgå kontrakter herom med leverandører. Hvad angår den anden valgmulighed, er det urimeligt at forvente, at et og samme flyselskab kan yde bistand overalt i en lufthavn både til sine egne passagerer og til passagerer, der overføres mellem luftfartsselskaber, og både i de terminaler, som det benytter, og i andre terminaler.

18. Et andet mål bør være at undgå at give flyselskaber incitamentter til at nedbringe det antal bevægelseshæmmede personer, som de medtager. Hvis hvert flyselskab var ansvarligt for bistanden i hver lufthavn, som det betjente, og dermed skulle afholde udgifter, som nogenlunde svarede til antallet af bevægelseshæmmede passagerer, kunne nogle fristes til at medtage så få som muligt. Selv om de ikke direkte kunne afvise at medtage disse uden at overtræde bestemmelsen om retfærdig behandling, kunne de afskrække bevægelseshæmmede personer ved at yde en service af ringe kvalitet eller misbruge sikkerhedsbestemmelserne. Hvis de fik ry for at gøre dette, ville bevægelseshæmmede personer hurtigt begynde at undgå dem. De fleste luftfartsselskaber ville kategorisk modsætte sig en sådan praksis, men hvis blot et par af dem fulgte den og derved sparede betydelige summer, ville de øvrige komme under stærkt pres for at gøre det samme. Som følge deraf ville de faktiske muligheder for flybefordring blive mindre.

19. Dette kan undgås, hvis flyselskaberne betaler afgift proportionalt med det antal passagerer, som de beforder til eller fra lufthavnen, således at de er uafhængige af det antal bevægelseshæmmede personer, som de medtager. En sådan approach nedsætter i høj grad flyselskabernes incitamentter til at gøre det medtagne antal så lille som muligt (den vil ikke fjerne dem helt, fordi flyselskaberne stadig skal yde en vis bistand om bord på flyet). Den kan føres ud i livet ved i hver lufthavn at indføre et centraliseret system og derefter gøre det muligt for dettes organisator at tage en afgift af alle flyselskaber, som benytter lufthavnen, proportionalt med antallet af passagerer, som det beforder til og fra denne. Også her er en lufthavns forvaltningsorgan godt placeret med hensyn til at opkræve en sådan afgift, som bør være omkostningsrelateret, gennemsigtig og fastlagt i samråd med luftfartsselskaberne. Alle flyselskaber, der benytter en lufthavn, skal betale denne afgift, uanset om luftfartsselskabet er hjemmehørende i EU eller i et tredjeland.

20. Ved forordningen forpligtes lufthavnenes forvaltningsorganer altså til at yde bevægelseshæmmede passagerer særlig service (jf. bilag I til forslaget) med henblik på at føre visse sociale mål ud i livet. Dette betyder ikke, at der ved forordningen fastsættes én model, som skal anvendes i alle situationer; rent faktisk tillader den en betydelig fleksibilitet. For det første skal kvalitetsstandarderne ikke fastsættes centralt, idet det enkelte forvaltningsorgan selv fastlægger dem og de dermed forbundne ressourcekrav efter at have hørt de luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen, og de organisationer, der repræsenterer bevægelseshæmmede passagerer. Dette gør det muligt at afpasse standarder og specifikationer efter de forskellige lufthavnes størrelse og form og de forskellige typer fly, der anvendes.

...

5. VURDERING AF DE SOCIALE OG ØKONOMISKE VIRKNINGER

Økonomiske virkninger

35. Der bør i alle lufthavne vederlagsfrit garanteres bevægelseshæmmede passagerer bistand af høj standard... I øjeblikket yder flyselskaberne normalt denne service vederlagsfrit, således at der ikke ved forordningen påføres sektoren et helt nyt sæt omkostninger.

...

36. I øjeblikket øver bstanden til bevægelseshæmmede personer indflydelse på flyselskabernes overskud, navnlig når de rejser på billige billetter. Konkurrencepresset for at nedbringe omkostningerne og på længere sigt det voksende antal bevægelseshæmmede passagerer, som befolkningens aldring fører med sig, bevirker tilsammen, at det er tvivlsomt, om flyselskaberne kan opretholde de nuværende bstandsniveauer i lufthavnene. Det afgørende spørgsmål er derfor, hvorledes omkostningerne kan fordeles mellem de forskellige aktører på en sådan måde, at det økonomiske incitament til at minimere antallet af medtagne bevægelseshæmmede personer gøres så lille som muligt.

37. En opretholdelse af status quo ville ikke fungere. Under en sådan ville hvert enkelt flyselskab normalt vederlagsfrit yde sine egne passagerer en begrænset bistand. Et flyselskab ville have et økonomisk incitament til at gøre antallet af medtagne bevægelseshæmmede passagerer så lille som muligt og kunne ofte gøre dette uden at overtræde forbuddet mod at afvise befordring. I øjeblikket accepterer næsten alle luftfartsselskaber ansvaret for befordringen af og bstanden til bevægelseshæmmede personer og afholder betydelige udgifter for at gøre dette. Hvis ét selskab skulle ændre sin politik, ville konkurrencepresset imidlertid tvinge andre til enten at følge efter eller tage en afgift for bstanden. Begge dele ville være uacceptable.

38. Ved den foreslåede løsning vil disse problemer blive undgået, fordi den afgift, der tages af det enkelte flyselskab, vil være proportional med det samlede antal passagerer, som går om bord og fra borde i lufthavnen i forbindelse med en flyvning med dettes fly. Afgiften skal være uafhængig af antallet af befordrede bevægelseshæmmede personer, således at flyselskabet vil have et ringe økonomisk incitament til at nedsætte deres antal. Ifølge forslaget påføres der sektoren én yderligere udgift, nemlig udgiften til udvidet bistand, når folk anmoder derom. Dets vigtigste økonomiske virkning er, at den måde, som bstanden i lufthavnene organiseres og finansieres på, ændres. Ansvaret overføres fra luftfartsselskaberne til lufthavnenes forvaltningsorganer. Forvaltningsorganerne skal imidlertid ikke bære udgifterne selv, men overvælte dem på de flyselskaber, der benytter deres lufthavne. Flyselskaberne skal fordele udgifterne mellem alle deres passagerer, således at de overvæltes på et stort antal borgere. Og en bevægelseshæmmed person vil ikke blive betragtet som en ekstraudgift, men budt velkommen som passager på alle etaper fra bestillingen af en billet til ankomsten på bestemmelsesstedet.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår, om punkt 9, 2. led, i takstafalen mellem Københavns Lufthavne A/S og SAS Danmark A/S afskærer Københavns Lufthavne fra at opkræve PRM-afgift af SAS for perioden fra den 26. juli 2008 til den 31. marts 2009 i medfør af forordning 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (PRM-forordningen).

PRM-forordningen, der trådte i kraft den 26. juli 2008, bygger på Kommissionens forslag af 16. februar 2005 til forordning om bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (KOM (2005) 47 endelig). Det fremgår af begrundelsen for forslaget, at Kommissionen havde gennemført en høring, som bl.a. omfattede luftfartsselskaberne og lufthavnene, og

at der havde været en drøftelse af, hvem der fremover skulle være ansvarlig for bistanden til bevægelseshæmmede passagerer i lufthavnene. En mulighed, der blev drøftet, var at pålægge luftfartsselskaberne, som på daværende tidspunkt normalt ydede bistand til bevægelseshæmmede personer vederlagsfrit, ansvaret for at yde bistanden fremover. En anden mulighed, som blev drøftet, var at pålægge lufthavnene ansvaret for at yde bistanden, og lade denne finansiere ved en afgift, der skulle pålægges hvert luftfartsselskab proportionalt med det antal passagerer, som selskabet beforder til og fra den pågældende lufthavn. Både forslaget til forordning og den endelige forordning blev baseret på den sidstnævnte løsning, jf. artikel 8 i forordningen. Artikel 8 indeholder hjemmel til, at en lufthavns forvaltningsorgan kan opkræve en særlig afgift til finansiering af bistanden, og det fremgår, at luftfartsselskaberne, når de overvælter afgiften på passagerne, skal fordele afgiften ligeligt mellem alle deres passagerer.

Efter takstafalens punkt 9, 2. led, må der ”ikke indføres nye eller forhøjede afgifter, takster, gebyrer, betalinger eller lignende”. Højesteret finder, at denne bestemmelse – uanset dens generelle ordlyd – ikke kan antages at omfatte betalingen til Københavns Lufthavne for bistand til handicappede og bevægelseshæmmede personer. Højesteret lægger herved vægt på, at denne bistand på aftaletidspunktet blev ydet af SAS for egen regning, og at SAS efter PRM-forordningen ikke længere skal yde bistanden, idet denne nu påhviler Københavns Lufthavne, og at udgiften forudsættes overvæltet på samtlige SAS’ passagerer. Herefter og i øvrigt af de grunde, som landsretten har anført, tiltræder Højesteret, at Københavns Lufthavne ikke ved takstafalens punkt 9, 2. led, er afskåret fra at kræve, at SAS betaler PRM-afgiften.

Højesteret stadfæster herefter dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal SAS Danmark A/S betale 400.000 kr. til Københavns Lufthavne A/S.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.