



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

21 ноември 2019 година*

„Преюдициално запитване — Въздушен транспорт — Директива 2009/12/СЕ — Членове 3 и 6 — Член 11, параграфи 1 и 7 — Летищни такси — Защита на правата на ползвателите на летище — Възможност за управляващия летището орган да договори по-ниски такси от одобрените от независимия надзорен орган — Средства за правна защита на ползвателя на летището — Инцидентно оспорване пред граждански съд, който се произнася по справедливост“

По дело C-379/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) с акт от 12 април 2018 г., постъпил в Съда на 8 юни 2018 г., в рамките на производство по дело

Deutsche Lufthansa AG

срещу

Land Berlin,

в присъствието на:

Berliner Flughafen GmbH,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: М. Vilaras, председател на състава, S. Rodin, D. Šváby (докладчик), K. Jürimäe и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 април 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Deutsche Lufthansa AG, от H. Neumann, M. Wortmann и B. Tavakoli, Rechtsanwälte,
- за Land Берлин, от R. Klinger, Rechtsanwalt,

* Език на производството: немски.

- за Berliner Flughafen GmbH, от R. Körner, Rechtsanwalt,
- за германското правителство, първоначално от T. Henze и S. Eisenberg, а впоследствие от S. Eisenberg, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от W. Mölls и B. Sasinowska, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 юни 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, член 6, параграфи 3—5 и член 11, параграфи 1 и 7 от Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси (ОВ L 70, 2009 г., стр. 11).
- 2 Запитването е отправено в рамките на правен спор със страни Deutsche Lufthansa AG и Land Berlin (Федерална провинция Берлин, Германия) по повод одобряването от страна на последната на нова система за летищни такси, установена за летище Berlin-Tegel (Германия) от Berliner Flughafen GmbH (наричано по-нататък „BFG“) в качеството на управляващ летището орган.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображения 1, 2, 7, 9, 11—13 и 15 от Директива 2009/12 гласят:
 - „(1) Основна задача и търговска дейност на летищата е да осигуряват обслужването на самолетите от кацането до излитането, както и на пътниците и товарите, така че въздушните превозвачи да могат да предоставят въздухоплавателни транспортни услуги. За тази цел летищата предлагат редица съоръжения и услуги, свързани с експлоатацията на самолетите и обслужването на пътниците и товарите, разходите за които обикновено се възстановяват чрез летищните такси. Управляващите летища органи, предоставящи съоръжения и услуги, за които се начисляват летищни такси, следва да се стремят да работят по икономически изгоден начин.
 - (2) Необходимо е да се установи обща рамка за регулиране на основните характеристики на летищните такси и начина на тяхното определяне, тъй като при липса на такава рамка е възможно да не бъдат изпълнени основните изисквания в отношенията между управляващите летища органи и ползвателите на летище. Тази рамка не следва да засяга възможността държавите членки да определят дали и в каква степен при определянето на летищните такси могат да бъдат взети предвид приходите от търговската дейност на летищата.

[...]

(7) За откриването на нови линии, например с цел да се насърчи, *inter alia*, развитието на изостанали и отдалечени райони, следва да се предоставят стимули единствено в съответствие с правото на [Съюза].

[...]

(9) През 2004 г. Съветът на Международната организация за гражданско въздухоплаване (Съветът на ИКАО) прие политики относно събирането на летищни такси, които включваха, *inter alia*, принципите на обвързаност с разходите, недискриминация и независим механизъм за икономическото регламентиране на летищата.

[...]

(11) Летищните такси следва да бъдат недискриминационни. Следва да се въведе задължителна процедура за редовни консултации между управляващите летищата органи и ползвателите на летище, с възможност която и да е от двете страни да прибегне до независим надзорен орган, в случай че ползвателите на летище оспорят някое решение за летищните такси или при промяна на системата за таксуване.

(12) За да се гарантират безпристрастност на решенията и подходящо и ефективно прилагане на настоящата директива, във всяка държава членка следва да се създаде независим надзорен орган. Органът следва да притежава всички необходими ресурси, като персонал, експертен опит и финансови средства, за изпълнение на своите задачи.

(13) Изключително важно за ползвателите на летище е редовно да получават информация от управляващия летището орган относно начина и базата, на която се изчисляват летищните такси. Подобна прозрачност би могла да даде яснота на въздушните превозвачи за разходите на летището и възвръщаемостта на инвестициите в летища. За да позволят на управляващия летището орган правилно да оцени нуждите по отношение на бъдещите инвестиции, ползвателите на летище следва своевременно да го уведомяват за своите експлоатационни прогнози, планове за развитие, специфични изисквания и предложения.

[...]

(15) Управляващите летищата органи следва да имат възможност да прилагат летищни такси, съответстващи на инфраструктурата и/или на нивото на предоставяне на услуги, тъй като въздушните превозвачи имат законен интерес да изискват от управляващите летищата органи услуги, отговарящи на съотношението цена/качество. Достъпът до диференцирано ниво на инфраструктура или услуги обаче следва да бъде открит за всички превозвачи, които желаят да се възползват от тях, на недискриминационна основа. В случай че търсенето превиши предлагането, достъпът следва да се предоставя по обективни и недискриминационни критерии, които управляващият летището орган ще разработи. Всяка диференциация на летищните такси следва да бъде прозрачна, обективна и основана на ясни критерии“.

4 Член 1 от посочената директива е озаглавен „Предмет“ и параграф 5 от него предвижда:

„Настоящата директива не засяга правото на всяка държава членка да прилага допълнителни регулаторни мерки, които не са несъвместими с настоящата директива или с други съответни разпоредби на правото [на Съюза], по отношение на управляващите летища органи, намиращи се на нейната територия. Това може да включва мерки за икономически надзор, като например одобрение на системите за таксуване и/или на нивото на таксите, включително методи на таксуване, основани на стимули, или регламентиране на пределни цени“.

5 Член 2 от тази директива съдържа „Определения“ и предвижда по-конкретно:

„[...]“

- 2) „управляващ летището орган“ означава всеки орган, който, в зависимост от случая, в съчетание или не с други дейности, има за цел съгласно националните законови и подзаконовни актове или договори администрирането и управлението на инфраструктурите на летището или на летищната мрежа, и съгласуването и контрола на дейностите на различните оператори, действащи на съответните летища или мрежи от летища;
- 3) „ползвател на летище“ означава всяко физическо или юридическо лице, отговарящо за превоза на пътници, поща и/или товари по въздух до или от съответното летище;
- 4) „летищна такса“ означава налог, който се събира в полза на управляващия летището орган и се заплаща от ползвателите на летището за използването на съоръженията и услугите, които се предоставят изключително от управляващия летището орган и които са свързани с кацане, излитане, светотехническо осигуряване и паркиране на въздухоплавателните средства, както и с обработката на пътници и товари;

[...]“.

6 Член 3 от Директива 2009/12 е озаглавен „Недискриминация“ и гласи:

„Държавите членки гарантират, че летищните такси не дискриминират ползвателите на летището в съответствие с [правото на Съюза]. Това не е пречка за модулирането на летищните такси по въпроси от общ и обществен интерес, включително и екологични въпроси. Такава модулация се извършва въз основа на валидни, обективни и прозрачни критерии“.

7 Съгласно член 6 от посочената директива, озаглавен „Консултации и средства за правна защита“:

„1. Държавите членки гарантират установяването на задължителна процедура за редовни консултации между управляващия летището орган и ползвателите на летището или представителите или асоциациите на ползвателите на летището по отношение на функционирането на системата на летищните такси, нивото на летищните такси и където е подходящо, качеството на предоставяните услуги. Такива консултации се организират поне веднъж годишно, освен ако на последната консултация не е договорено друго. Когато между управляващите летището органи и ползвателите на летището съществува многогодишно споразумение, консултациите се провеждат, както е предвидено в него. Държавите членки си запазват правото да искат по-чести консултации.“

2. Държавите членки гарантират, когато е възможно, че промените в системата или в нивото на летищните такси се извършват при съгласие между управляващия летището орган и ползвателите на летището. За тази цел управляващият летището орган представя на ползвателите на летището предложение за изменение на системата или нивото на летищните такси заедно с обосновка на предложените промени не по-късно от четири месеца преди влизането им в сила, освен при наличието на извънредни обстоятелства, които се обоснова[ва]т пред ползвателите на летището. Управляващият летището орган провежда консултации с ползвателите на летището по предложените промени и взема предвид техните становища преди да вземе окончателното решение. Управляващият летището орган обикновено публикува своето решение или препоръка не по-късно от два месеца преди влизането му в сила. Ако между управляващия летището орган и ползвателите на летището не бъде постигнато съгласие по предложените промени, управляващият летището орган обосновава решението си, отчитайки становището на ползвателите на летището.“

3. Държавите членки гарантират, че в случай на несъгласие по дадено решение за летищните такси, взето от управляващия летището орган, всяка от страните може да поиска намесата на независимия надзорен орган, посочен в член 11, който да разгледа основанията за изменението на системата или на нивото на летищните такси.

4. В случай че промяната в системата или нивото на летищните такси, за която управляващият летището орган е взел решение, бъде оспорена пред независимия надзорен орган, тя не поражда действие, преди надзорният орган да разгледа въпроса. В четириседмичен срок от отнасянето на въпроса до независимия надзорен орган той взема временно решение за влизането в сила на промяната на летищните такси, освен ако окончателното решение може да бъде взето в същия срок.

5. Дадена държава членка може да реши да не прилага параграфи 3 и 4 относно промените в нивото на таксите или структурата на летищните такси за онези летища, за които:

- a) съществува задължителна процедура съгласно националното право, по силата на която летищните такси или максималното им ниво се определят или одобряват от независимия надзорен орган; или
- b) съществува задължителна процедура съгласно националното право, по силата на която независимият надзорен орган извършва периодично или по искане на заинтересованите страни проверка дали тези летища се намират в действителна конкуренция. Когато въз основа на такава проверка държавата членка има основание за това, тя решава летищните такси или максималното им ниво да се определят или одобряват от независимия надзорен орган. Това решение се прилага, доколкото е необходимо, според извършената от този орган проверка.

Процедурите, условията и критериите, прилагани от държавата членка за целите на настоящия параграф, са относими, обективни, недопускащи дискриминация и прозрачни“.

8 Член 7 от посочената директива е озаглавен „Прозрачност“ и предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че всеки път, когато трябва да се проведат консултациите, посочени в член 6, параграф 1, управляващият летището орган предоставя на всеки ползвател на летището или представители или асоциации на ползвателите на летища информация за компонентите, които служат за основа при определяне на системата или нивото на всички такси, събирани на всяко летище от съответния управляващ летището орган. Информацията включва най-малко:

- a) списък на различните услуги и инфраструктура, предоставяни срещу събираните летищни такси;
- b) методиката, използвана за определяне на летищните такси;
- v) цялостната структура на разходите по отношение на съоръженията и услугите, за които се отнасят летищните такси;
- г) приходите от различните такси и общите разходи за включените в тях услуги;
- д) данни за всяко финансиране от публични органи за съоръженията и услугите, за които се отнасят летищните такси;
- e) прогнози за състоянието на летището по отношение на таксите, увеличаването на трафика и предлаганите инвестиции;

ж) реалното използване на инфраструктурата и оборудването на летището за определен период от време; и

з) прогнозираният резултат от предложените значителни инвестиции с оглед на тяхното въздействие върху капацитета на летището.

2. Държавите членки гарантират, че ползвателите на летището предоставят информация на управляващия летището орган преди всяка консултация, както е предвидено в член 6, параграф 1, по-специално относно:

а) прогнозите за трафика;

б) прогнозите за състава и планираното използване на техния въздушен парк;

в) проектите им за развитие на въпросното летище; и

г) изискванията им към въпросното летище.

3. При спазване на националното законодателство информацията, предоставена на основание настоящия член, се счита за поверителна или икономически чувствителна, и се третира по съответния начин. В случаите, когато управляващите летищата органи се котират на фондовата борса, се спазват по-специално нормативните изисквания, отнасящи се до фондовите борси“.

9 Член 11 от посочената директива се отнася до „Независим надзорен орган“, а параграфи 1 и 7 от него гласят:

„1. Държавите членки определят или създават независим орган като техен национален независим надзорен орган, който да гарантира правилното прилагане на мерките, взети за съобразяване с настоящата директива, и да изпълнява най-малко задачите, възложени му по член 6. Този орган може да бъде същият като образуванието, натоварено от дадена държава членка с прилагането на допълнителните регулаторни мерки, посочени в член 1, параграф 5, включително с одобрението на системата за таксуване и/или с нивото на летищните такси, при условие че изпълнява изискванията на параграф 3 от настоящия член.

[...]

7. Когато предприеме разследване на основанията за промяна на системата или нивото на летищните такси съгласно член 6, независимият надзорен орган има достъп до необходимата информация от засегнатите страни и от него се изисква да се консултира с тях, за да вземе решението си. Без да се засяга член 6, параграф 4, той взема окончателно решение възможно най-бързо, но във всички случаи в срок от четири месеца от отнасянето на въпроса до него. Този срок може да бъде удължен с два месеца в изключителни и надлежно обосновани случаи. Решенията на независимия надзорен орган са обвързващи, без да се засяга възможността за парламентарен или съдебен контрол, доколкото е приложим в държавите членки“.

Германското право

10 Член 19b от Luftverkehrsgesetz (Закон за въздухоплаването, наричан по-нататък „LuftVG“) е озаглавен „Система за летищни такси“ и в приложимата към спора в главното производство редакция предвижда:

„(1) Стопанисващият гражданско летище или граждански аеродром установява система за такси, които трябва да се заплащат като насрещна престаия за използването на съоръженията и услугите, свързани със светотехническото осигуряване, излитането, кацането и паркирането на въздухоплавателни средства, както и с обработката на пътници и товари (система за такси). Системата за такси се представя за разрешение на органа по издаване на разрешения. Разрешение се издава, когато таксите в системата са определени въз основа на подходящи, обективни, прозрачни и недискриминационни критерии. По-специално следва да се гарантира, че:

1. услугите и инфраструктурите, за които се дължи такса, са ясно определени;
2. таксите се изчисляват в зависимост от разходите и са предварително определени;
3. достъпът на всички ползватели на гражданско летище или граждански аеродром до услугите и инфраструктурите му се предоставя по еднакъв начин;
4. на ползвателите на летището не се начисляват такси с различен размер, без да е налице обективно основание.

По отношение на гражданските летища и аеродруми е допустима модулация на таксите в зависимост от общ или обществен интерес; прилаганите за тази цел критерии трябва да са подходящи, обективни и прозрачни. В системата за такси за граждански летища се извършва диференциране на таксите в зависимост от аспекти, свързани със защитата от шум, от една страна, и в зависимост от емисиите на вредни вещества.

[...]

(3) Без да се засягат разпоредбите на параграф 1, за разрешение на системата за такси на граждански летища, годишният трафик на които надхвърля пет милиона превозени пътници, се прилагат следните правила:

1. Най-късно шест месеца преди планираното влизане в сила на системата за такси стопанисващият гражданско летище представя на ползвателите на летището мотивиран проект с цел постигането на съгласие. Същото се отнася и до измененията в системата за такси. Срокът по първото изречение от настоящата точка не се прилага, ако са налице извънредни обстоятелства, които трябва да се докажат по отношение на ползвателите на гражданско летище.
2. Молбата за издаване на разрешение се подава до компетентния за издаването на разрешенията орган най-малко пет месеца преди влизането в сила на системата за летищни такси. Тя трябва да е мотивирана и да са взети предвид възраженията на ползвателите. [...]
3. Разрешението се издава, ако размерът на определените такси е разумен с оглед на размера на прогнозните оперативни разходи и таксите имат за цел да гарантират ефективното предоставяне на услугите. Органът по издаване на разрешенията може да не извърши тази проверка, ако стопанисващият гражданското летище представи постигнато писмено съгласие с ползвателите на летището и не е налице нарушение на правото в областта на държавните помощи.

[...]

5. Стопанисващият гражданско летище провежда най-малко веднъж годишно консултация с ползвателите на летището относно системата за таксуване. [...]“.

- 11 Член 42, параграф 2 от Verwaltungsgerichtsordnung (Административнопроцесуален кодекс) урежда жалбите за отмяна и за оспорване на отказ или на бездействие на администрацията и в редакцията, приложима към спора в главното производство, предвижда, че освен ако законът не предвижда друго, жалбата за отмяна на административен акт е допустима само ако жалбоподателят твърди, че този акт нарушава неговите права.
- 12 Критерият, по който германските граждански съдилища упражняват контрол върху таксите, определени от управляващия летището орган, произтича от член 315 от Bürgerliches Gesetzbuch (Граждански кодекс), в редакцията, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „BGB“). Съгласно посочената разпоредба, която е озаглавена „Определяне на престацията от една от страните“:

„(1) Ако престацията следва да се определи от една от страните по договора, в случай на съмнение определянето трябва да се направи след преценка по справедливост.

(2) Определянето се счита за извършено с уведомяването на другата страна по договора.

(3) Ако престацията се определя по справедливост, определянето ѝ обвързва другата страна само когато отговаря на критериите за справедливост. Ако не отговаря на критериите за справедливост, тя се определя от съда. Това важи и при забава на определянето“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 13 Deutsche Lufthansa е въздушен превозвач, който в качеството си на ползвател на летище оспорва одобрението на новата система за летищни такси за летище Berlin-Tegel, стопанисвано от Land Berlin.
- 14 С решение от 13 октомври 2014 г. в качеството си на орган, на който е подведомствен независимият надзорен орган, Land de Berlin разрешава, считано от 1 януари 2015 г., новата система за летищни такси, изготвена от BFG (наричано по-нататък „спорното разрешение“).
- 15 Deutsche Lufthansa подава жалба за отмяна на посоченото разрешение. С решение от 22 юни 2016 г. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Областен административен съд Берлин-Бранденбург, Германия) отхвърля жалбата като недопустима, на основание че Deutsche Lufthansa няма процесуална легитимация по смисъла на член 42, параграф 2 от Административнопроцесуалния кодекс.
- 16 На първо място, посочената юрисдикция отбелязва, че съгласно решение на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) от 8 юли 1977 г. относно предхождащата член 19b LuftVG разпоредба, която се е съдържала в Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Наредбата за условията за издаване на разрешение за извършването на въздушни превози) от 19 юни 1964 г. (BGBl. 1964 I, стр. 370), правното основание за летищните такси не е спорното разрешение, а ползването на летището, поради което единствената самостоятелна правна последица от това разрешение е да даде възможност на управляващия летището орган да се позовава на новата наредба за таксите спрямо ползвателите на летището. Член 19b от LuftVG потвърждавал, че публичноправното действие на разрешението се ограничавало до отношението между независимия надзорен орган и

управляващия летището орган, който бил негов адресат. Това тълкуване продължавало да бъде валидно, независимо че се отнасяло до уредба, която предхождала приложимата спрямо спора в главното производство.

- 17 На второ място, член 19b от LuftVG нямал защитно действие спрямо трети страни, на което можело да се позовава Deutsche Lufthansa като ползвател на летището. Забраната за дискриминация и изискването за прозрачност всъщност не можели да предоставят на ползвателите на летището правото да обжалват разрешението за система за летищни такси.
- 18 На трето място, до отмяната на разпоредбата, която е предхождала член 19b LuftVG, летищните такси подлежали на упражняван от гражданските съдилища контрол за справедливост на основание член 315 BGB, като се приема, че този контрол отговаря на конституционноправните изисквания. Член 19b от LuftVG не променил нищо в това отношение.
- 19 На четвърто и последно място, тази преценка била в съответствие и с Директива 2009/12, и по-специално с членове 6 и 11 от нея.
- 20 Deutsche Lufthansa подава пред запитващата юрисдикция ревизионна жалба срещу решението на Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Областен административен съд Берлин-Бранденбург, Германия). Deutsche Lufthansa поддържа, че на основание член 42, параграф 2 от Административнопроцесуалния кодекс подадената от частен субект жалба за отмяна трябва да се обяви за допустима, когато той е изложил убедителни доводи, че обжалваният административен акт нарушава неговите права.
- 21 Според запитващата юрисдикция Deutsche Lufthansa би било процесуално легитимирано да предяви жалба за отмяна съгласно германското право, ако спорното разрешение води до уреждане на граждански правоотношения, т.е. ако в система за летищни такси определената от една от страните по договора такса, която е разрешена от независимия надзорен орган, е задължителна за страните по-договора, които не могат да се отклоняват от нея в рамките на договорите за ползване.
- 22 Всъщност, когато разрешение за система за летищни такси води до уреждане на граждански правоотношения, съответните страни по договора можели да се позовават на нарушение на тяхната свобода на действията, която произтича от член 2, параграф 1 от Grundgesetz (Основен закон). Тъй като обаче тази свобода на действията обхваща договорната свобода и следователно правото на договаряне с насрещната страна на съдържанието на договорните споразумения, без каквато и да е държавна принуда, тя можела да бъде основание за процесуалната легитимация на тези страни по смисъла на член 42, параграф 2 от Административнопроцесуалния кодекс.
- 23 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва на първо място, че в областта на пощите и далекосъобщенията германският законодател изрично е предвидил това действие по уреждане на гражданските отношения.
- 24 Обратно, нямало данни, които да сочат, че германският законодател е искал да предостави на изискването за разрешение, предвидено в член 19b, параграф 1, второ изречение от LuftVG, такова действие по уреждане на гражданскоправните отношения. Според запитващата юрисдикция мълчанието на германския законодател не било случайно по естеството си, тъй като, от една страна, предишните закони предвиждали разпоредби за уреждане на гражданските правоотношения, а от друга страна, не можело да се пренебрегва решението на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) от 8 юли 1977 г., цитирано в точка 16 от настоящото решение. Ето защо от изложеното следвало да се заключи, че ползвателите на летището и управляващият летището орган можели дори при действието на член 19b от LuftVG да определят таксите в отклонение от разрешените тарифи.

- 25 Освен това признаването на системата за летищни такси на действие по уреждане на граждански правоотношение и съответно признаването на процесуална легитимация на ползвателите на летището би променило коренно досегашната система от способи за правна защита, тъй като административните способи за защита биха заели мястото на гражданскоправните, въпреки че германският законодател не бил предвидил тази хипотеза.
- 26 Тези съображения, основани на националното право, обаче не можело да бъдат релевантни, ако Директива 2009/12 по принцип изисква да не допуска управляващите летищата органи и ползвателите на летищата да уговорят различни летищни такси от одобрените от независимия надзорен орган на основание член 6, параграф 5, първо изречение, буква а) от посочената директива.
- 27 На второ място, ползвател на летище би бил процесуално легитимиран да обжалва разрешение като спорното на основание член 42, параграф 2 от Административнопроцесуалния кодекс, ако член 19b от LuftVG закрилял ползвателите на летището като трети страни. За тази цел обаче следвало разглежданата разпоредба да предвижда индивидуализиращи елементи на фактическия състав, които дават възможност да се разграничи кръг от лица, който е достатъчно обособен от общата маса.
- 28 На трето място, Директива 2009/12, и по-специално член 3 от нея, който забранява всяка форма на дискриминация, можело да изисква на Deutsche Lufthansa да се признае процесуална легитимация по смисъла на член 42, параграф 2 от Административнопроцесуалния кодекс за оспорване на спорното разрешение. Такъв бил случаят, ако упражняваният от гражданските съдилища контрол върху системата за таксите въз основа на критериите за справедливост съгласно член 315 BGB не отговаря на изискванията по тази директива. Всъщност би било в противоречие с нормите на Конституцията при наличието на уредени от държавата такси на длъжните да ги плащат лица по принцип да се откаже контрол върху тези такси както от административните, така и от гражданските съдилища.
- 29 На четвърто място, запитващата юрисдикция подчертава, че съгласно постоянната съдебна практика тя счита, че критерият за справедливост, предвиден в член 315 BGB, изисква да се претеглят обективните икономически интереси на съответните страни по договора, както и да се извърши изчерпателна преценка на предмета на договора и на значението на престацията, за която поисканата цена трябва да представлява разумна насрещна престация. Освен това, макар посочената разпоредба да не предвижда това, при това претегляне можело да се вземат предвид и други аспекти като евентуалните разпоредби на специални закони, както и принципите на правото на Съюза относно таксите.
- 30 Освен това в случай на такси с твърде висок размер гражданският съд определял справедлив размер, като съгласно Директива 2009/12 му предоставял действие *ex tunc*. Макар новото определяне на размера на таксите от съда да пораждало най-напред само действие *inter partes*, другите ползватели нямало да пропуснат възможността да се позоват на него, като на свой ред предявят подобни жалби, така че тези жалби биха довели като цяло до уравниване на размера на таксите.
- 31 В това отношение запитващата юрисдикция счита, че решение от 9 ноември 2017 г., *STL Logistics* (C-489/15, EU:C:2017:834) не дава възможност да се установи дали направеното от Съда тълкуване в това решение може да се прилага спрямо летищни такси, уредени от Директива 2009/12, нито дали контролът на системите за такси от гражданските съдилища въз основа на критериите за справедливост съгласно член 315 BGB е в съответствие с Директива 2009/12.
- 32 Възможно било да се приеме, че като ползвател на летище Deutsche Lufthansa е процесуално легитимирано в рамките на производство по обжалване на спорното разрешение и тъй като в член 11, параграф 7 от Директива 2009/12 на ползвателите на летището се признава качеството

на „засегнати страни“. Ето защо посочената директива можело да се разбира в смисъл, че служи на интересите на ползвателите на летището като им признава правото на информация и консултация.

33 Тъй като приема, че въпросът дали Deutsche Lufthansa в качеството на ползвател на летището разполага с процесуална легитимация съгласно член 42, параграф 2 от Административнопроцесуалния кодекс в рамките на производство по обжалване на спорното разрешение, зависи от тълкуването на Директива 2009/12, Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните въпроси:

- „1) Съвместима ли е с Директива [2009/12], и по-специално с член 3, член 6, параграфи 3—5 и член 11, параграфи 1 и 7 от тази директива, национална разпоредба, съгласно която системата за летищни такси, определена от управляващия летището орган, трябва да се представи на независимия надзорен орган за одобрение, без на управляващия летището орган и на ползвателя на летището да се забранява да установяват такси, различни от одобрените от надзорния орган?
- 2) Съвместимо ли е с посочената директива тълкуване на националното право, съгласно което е изключена възможността ползвателят на летище да оспори одобрението от независимия надзорен орган на системата за летищни такси, но този ползвател може да предяви иск срещу управляващия летището орган и да твърди в иска, че таксата, установена в системата на таксите, не е справедлива?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 34 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали Директива 2009/12, и по-специално член 3, член 6, параграф 5, буква а) и член 11, параграфи 1 и 7, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба, която дава възможност на управляващ летище орган да определи с ползвател на летище различни летищни такси от установените от този орган и одобрени от независимия надзорен орган по смисъла на посочената директива.
- 35 Както следва от преюдициалното запитване и от отговора на германското правителство на поставен от Съда въпрос в съдебното заседание, с приемането на член 19b, параграфи 1 и 3 от LuftVG Федерална република Германия е искала да приложи член 6, параграф 5, буква а) от Директива 2009/12.
- 36 Последната разпоредба дава възможност на държава членка да реши да не прилага член 6, параграфи 3 и 4 от посочената директива относно промените в нивото на таксите или структурата на летищните такси за онези летища, за които съществува задължителна процедура съгласно националното право, по силата на която летищните такси или максималното им ниво се определят или одобряват от независимия надзорен орган.
- 37 В конкретния случай изглежда, че управляващият летището орган е определил новата система за летищни такси, след като е провел консултации с ползвателите на летището, а след това я е представил за одобрение на независимия надзорен орган. Следователно надзорният орган е одобрил изчерпателна система за летищни такси. При това положение, както отбелязва генералният адвокат в точка 54 от своето заключение, намесата на независимия надзорен орган не се е ограничила до определянето или одобряването на максималното ниво на таксите.

- 38 С оглед на текста на член 6, параграф 5, буква а) от Директива 2009/12 следва да се има предвид, че както задължителният характер на производството по член 19b, параграфи 1 и 3 от LuftVG, така и обстоятелството, че независимият надзорен орган одобрява системата за летищни такси, установена от управляващия летището орган, означават, че последният не може да се отклонява по какъвто и да е начин от тази система за такси, без да лиши от практическо действие одобрението от страна на независимия надзорен орган.
- 39 Следователно, когато национална разпоредба като член 19b, параграфи 1 и 3 от LuftVG предвижда задължително производство, по реда на което системата за летищни такси се одобрява от независим надзорен орган, тази система трябва задължително да се прилага спрямо всички ползватели, без да е възможно с отделен ползвател на летището да се установяват различни такси от предварително одобрените.
- 40 Впрочем това буквално тълкуване се подкрепя от систематично тълкуване на посочената директива.
- 41 На първо място, член 11, параграф 7 от Директива 2009/12 предвижда, че решенията на независимия надзорен орган са задължителни, без да се засяга възможността за парламентарен или съдебен контрол, доколкото е приложим в държавите членки. Задължителната сила, която притежават решенията на независимия надзорен орган, би била обаче накърнена, ако управляващият летището орган може да се отклони от тях, като сключи с ползвател на летището споразумение, с което се установяват различни летищни такси от съдържаните се в одобрената от независимия надзорен орган система за летищни такси.
- 42 Освен това, както прогласява съображение 2 от посочената директива, законодателят на Съюза е счел за необходимо да установи обща рамка за регулиране на основните характеристики на летищните такси и начина на тяхното определяне, тъй като при липса на такава рамка е възможно да не бъдат изпълнени основните изисквания в отношенията между управляващите летища органи и ползвателите на летище.
- 43 Създаването на такава обща рамка обаче води до предоставянето на важна роля на независимия надзорен орган, както се подчертава по-специално в член 11, параграф 1 от Директива 2009/12. От посочената разпоредба всъщност следва, че на независимия надзорен орган е възложено да гарантира правилното прилагане на мерките, взети за съобразяване с тази директива, и да изпълнява най-малко задачите, възложени му по член 6 от нея. Съображение 12 от Директива 2009/12 също гласи, че намесата на този орган има за цел да се гарантират безпристрастност на решенията и подходящо и ефективно прилагане на тази директива. Независимият надзорен орган освен това гарантира спазването на принципа за недопускане на дискриминация съгласно член 3, първо изречение от Директива 2009/12.
- 44 На второ място, да се позволи на управляващ летище орган да установи заедно с ползвател на летището различни такси от одобрените от независимия надзорен орган, би накърнило произтичащите от член 3, член 6, параграфи 1 и 2, както и от член 7 от Директива 2009/12 принципи на консултация, на прозрачност и за недопускане на дискриминация на ползвателите на летище.
- 45 На първо място, следва да се отбележи, че член 6, параграф 5, буква а) от Директива 2009/12 дава право на държавите членки само да решат да не прилагат член 6, параграфи 3 и 4 от тази директива, така че посочените държави продължават да са длъжни да спазват параграфи 1 и 2 от посочения член. За да се гарантира спазването на принципа за недопускане на дискриминация обаче, член 6, параграф 1 от Директива 2009/12 задължава държавите членки да предвидят процедура за консултации между управляващия летището орган и ползвателите на летището или представителите или асоциациите на ползвателите на летището. Тези

консултации, които по принцип се организират най-малко веднъж годишно, се отнасят до прилагането на системата за летищните такси, до нивото на летищните такси и ако е необходимо, до качеството на предоставяните услуги.

- 46 От своя страна член 6, параграф 2 от посочената директива насърчава държавите членки да следват основан на съгласието подход при промени в системата или в нивото на летищните такси. Така те трябва да гарантират че, доколкото е възможно, тези промени се извършват по съгласие между управляващия летището орган и ползвателите на летището. По-специално управляващият летището орган следва да представя на ползвателите на летището всяко предложение за изменение на системата или нивото на летищните такси заедно с обосновка на предложените промени не по-късно от четири месеца преди влизането им в сила, освен при наличието на извънредни обстоятелства, които се обосновават пред ползвателите на летището. Управляващият летището орган провежда консултации с ползвателите на летището по предложените промени и взема предвид техните становища, преди да вземе окончателното решение. Управляващият летището орган обикновено публикува своето решение или препоръка не по-късно от два месеца преди влизането му в сила. Ако между управляващия летището орган и ползвателите на летището не бъде постигнато съгласие по предложените промени, управляващият летището орган обосновава решението си, отчитайки становището на ползвателите на летището.
- 47 Ето защо изглежда, че предвидената в член 6, параграф 2 от Директива 2009/12 консултация с ползвателите на летището при промяна в системата или нивото на летищните такси би била лишена от смисъл, ако, след като е провел консултация с тях и е получил одобрението от независимия надзорен орган, управляващият летището орган може да се отклони от така договорената и одобрена система за таксуване в полза на отделен ползвател на летището.
- 48 На второ място, ако се отклони в полза на един ползвател на летището от системата за летищни такси, одобрена от независимия надзорен орган, управляващият летището орган би поставил този конкретен ползвател в по-благоприятно положение и по този начин би нарушил не само принципа за недопускане на дискриминация, а и принципа на прозрачност, гарантирани съответно в членове 3 и 7 от Директива 2009/12. В това отношение съображение 13 от тази директива гласи, че е изключително важно за ползвателите на летище редовно да получават информация от управляващия летището орган относно начина и базата, на която се изчисляват летищните такси. Подобна прозрачност би могла да даде яснота на въздушните превозвачи за разходите на летището и възвръщаемостта на инвестициите в летището.
- 49 Така изглежда, че принципите на прозрачност и за недопускане на дискриминация са тясно свързани, в смисъл че спазването на първия позволява на ползвателите да установят нарушенията на втория. Всъщност, за да се гарантира, че летищните такси не водят до дискриминация на ползвателите на летище, както изисква член 3, първо изречение от Директива 2009/12 във връзка със съображение 11 от тази директива, управляващите летищата органи въвеждат задължителна процедура за редовни консултации с ползвателите на летище с възможност за всяка от страните да сезира независим надзорен орган, в случай че ползвателите на летище оспорят решение за летищните такси или промяна на системата за таксуване.
- 50 На трето място, обстоятелството, че член 3, второ изречение от Директива 2009/12 позволява модулиране на летищните такси по съображения от общ и обществен интерес, включително и екологични съображения, не може да обезсили изложените по-горе съображения. Всъщност, както се уточнява в трето изречение от посочената разпоредба, разглеждана във връзка със съображение 15 от тази директива, критериите за тази модулация трябва да са валидни, обективни, прозрачни и следователно ясно определени.

- 51 От това следва, че модулацията на летищните такси не може да се извършва в контекста на поверителност при воденето на преговори за сключването на договор между управляващия летището орган и отделно взет ползвател на летище. Напротив, тази модулация може да се допусне само ако се ограничава до прилагането на критерии, които са известни на всички ползватели на летище, доколкото те се съдържат в одобрената от независимия надзорен орган система за таксуване.
- 52 Следователно критериите, въз основа на които се допуска модулация на летищните такси, трябва да се съдържат в системата за такси, представена за одобрение на независимия надзорен орган, което предполага, че с ползвателите на летището е била проведена консултация и относно тези критерии.
- 53 По изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че Директива 2009/12, и по-специално член 3, член 6, параграф 5, буква а) и член 11, параграфи 1 и 7 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба, която дава възможност на управляващ летище орган да определи с ползвател на летище различни летищни такси от установените от този орган и одобрени от независимия надзорен орган по смисъла на посочената директива.

По втория въпрос

- 54 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали Директива 2009/12 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска тълкуване на националното право, съгласно което ползвател на летище не може пряко да оспори решение на независимия надзорен орган за одобрение на система за летищни такси, а може да предяви срещу управляващия летището орган иск пред граждански съд и по този повод може само да твърди, че установената в системата за летищни такси такса, която посоченият ползвател трябва да плати, не съответства на критериите за справедливост.
- 55 В самото начало следва да се отбележи, че тъй като предвижда, че решенията на независимия надзорен орган са задължителни, без да се засяга възможността за парламентарен или съдебен контрол, доколкото е приложим в държавите членки, член 11, параграф 7, последно изречение от Директива 2009/12 може да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да избират между парламентарен или съдебен контрол.
- 56 Съгласно постоянната съдебна практика обаче принципът на ефективна съдебна защита представлява общ принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки и понастоящем е закрепен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 37). Освен това член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС задължава държавите членки да предвидят способите за защита, необходими за осигуряването на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.
- 57 От това следва, че липсата на съдебен контрол не може да се компенсира с парламентарен контрол.
- 58 Освен това, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 32—40 от своето заключение, основните принципи, върху които почива Директива 2009/12, а именно липсата на дискриминация, прозрачността и консултирането на заинтересованите при промяна в системата или в нивото на летищните такси, които са гарантирани съответно в членове 3, 7 и 6 от посочената директива във връзка със съображения 9 и 11—13 от същата директива, се

разглеждат едновременно като задължение за управляващия летището орган и като права, на които могат да се позовават в съдебно производство ползвателите на летище в качеството си на „засегнати страни“ по смисъла на член 11, параграф 7 от Директива 2009/12.

- 59 При това положение съдилищата на държавите членки са длъжни да гарантират съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от Директива 2009/12 (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 38).
- 60 В това отношение, макар че по принцип процесуалната легитимация и правният интерес на страните в процеса се определят съгласно националното право, правото на Съюза все пак изисква националната правна уредба да не накърнява правото на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 42) съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 61 При все това сам по себе си принципът на ефективна съдебна защита не изисква съществуването на самостоятелно правно средство за защита, което да има за основен предмет оспорване на съответствието на националните разпоредби с нормите на Съюза, доколкото съществуват един или няколко способа за правна защита, които дават възможност инцидентно да се осигури зачитането на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 47 и 53).
- 62 В това отношение, макар че по принцип вътрешният правов ред на всяка държава членка трябва да определи компетентните съдилища и да уреди процесуалните правила за средствата за гарантиране на защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, тези процесуални правила не трябва по-специално да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 39 и 43 и цитираната съдебна практика).
- 63 Освен това националните съдилища са длъжни да тълкуват процесуалните правила, приложими към правните средства за защита, с които те са сезирани, доколкото е възможно по начин, по който тяхното прилагане да спомага за изпълнението на целта за гарантиране на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 44). В допълнение националната юрисдикция не би имала основание да приеме, че е изправена пред невъзможност да тълкува национална разпоредба в съответствие с правото на Съюза единствено поради факта че тази разпоредба трайно е тълкувана в несъвместим с това право смисъл (решение от 11 септември 2018 г., *IR*, C-68/17, EU:C:2018:696, т. 65).
- 64 На втория въпрос на запитващата юрисдикция следва да се отговори в светлината на тези съображения.
- 65 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване следва, че по силата на член 42, параграф 2 от Административнопроцесуалния кодекс в Германия жалба за отмяна на административен акт е допустима само ако жалбоподателят твърди, че този акт нарушава неговите права. След решението на *Bundesverwaltungsgericht* (Федерален административен съд) от 8 юли 1977 г., цитирано в точка 16 от настоящото съдебно решение, обаче се счита, че решението, с което независимият надзорен орган одобрява система за летищни такси, поражда правно действие само в рамките на отношението между този орган и управляващия летището орган. Следователно такова решение не може да бъде оспорвано пряко пред граждански съд в рамките на оспорването на решението на управляващия летището орган, с което се иска плащането на такса. Освен това, тъй като член 315, параграф 3 ВГВ изисква гражданският съд да се произнесе по справедливост, този съд трябва да претегли обективните икономически интереси на съответните страни по договора, като направи и изчерпателна преценка на

предмета на договора и значението на престацията, за която претендираната цена трябва да представлява разумна насрещна престация. От националната съдебна практика обаче следвало, че гражданският съд може да вземе в предвид и други аспекти, които произтичат от специални закони, като принципите на правото на Съюза.

- 66 Ето защо следва да се установи дали в делото в главното производство задължението ползвател на летище, който иска да оспори решение на независимия надзорен орган за одобряване на системата за летищни такси с оглед на Директива 2009/12, да сезира граждански съд, който се произнася по справедливост на основание член 315, параграф 3 BGB, няма за последица да направи практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от тази директива, в нарушение на принципа на ефективност (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 67 В това отношение е достатъчно са се отбележи, че както е посочил Съдът в подобен контекст, като се набляга изключително на икономическата рационалност на индивидуалния договор, с прилагането на член 315, параграф 3 BGB не се отчита фактът, че само определянето на таксите въз основа на единни критерии може да гарантира, че политиката в областта на таксите се прилага еднакво към всички засегнати предприятия (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, т. 74).
- 68 Освен това, както изтъква генералният адвокат в точка 77 от своето заключение, в рамките на производството за контрол пред гражданския съд не се разглеждат други „важни“ аспекти от процедурата, довела до одобрение на летищните такси, като въпросите относно формирането на волята на независимия надзорен орган или евентуалните процесуални нарушения, които може да са били от значение за оформянето на съдържанието на решението за одобрение.
- 69 На последно място, основан на справедливостта контрол върху таксите, както и съответното приемане на решение, което е резултат от преценка *ex aequo et bono* съгласно член 315, параграф 3 BGB, са в противоречие с принципа за недопускане на дискриминация на ползвателите на летище, гарантиран в член 3 от Директива 2009/12, още повече че постановените съдебни решения от германските граждански съдилища биха имали само ограничено действие единствено спрямо страните по споровете, с които посочените съдилища са сезирани (вж. по аналогия решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, т. 83 и 94).
- 70 Следователно член 315, параграф 3 BGB, по силата на който ползвателите на летище не могат да получат съдебен контрол, извършен въз основа на обективни критерии и годен да гарантира зачитане в пълна степен на наложените от Директива 2009/12 условия, не дава възможност на германските граждански съдилища да осигурят ефективна съдебна защита на тези потребители.
- 71 При това положение на втория въпрос следва да се отговори, че Директива 2009/12 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска тълкуване на националното право, съгласно което ползвател на летище не може пряко да оспори решение на независимия надзорен орган за одобрение на система за летищни такси, а може да предяви срещу управляващия летището орган иск пред граждански съд и по този повод може само да твърди, че установената в системата за летищни такси такса, която посоченият ползвател трябва да плати, не съответства на критериите за справедливост.

По съдебните разноси

72 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси, и по-специално член 3, член 6, параграф 5, буква а) и член 11, параграфи 1 и 7 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба, която дава възможност на управляващ летище орган да определи с ползвател на летище различни летищни такси от установените от този орган и одобрени от независимия надзорен орган по смисъла на посочената директива.
- 2) Директива 2009/12 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска тълкуване на националното право, съгласно което ползвател на летище не може пряко да оспори решение на независимия надзорен орган за одобрение на система за летищни такси, а може да предяви срещу управляващия летището орган иск пред граждански съд и по този повод може само да твърди, че установената в системата за летищни такси такса, която посоченият ползвател трябва да плати, не съответства на критериите за справедливост.

Подписи