

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

PAOLA MENGGOZZIEGO

przedstawiona w dniu 16 grudnia 2010 r.¹

1. Dyrektywa 2009/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych² (zwana dalej „dyrektywą”), obejmuje swoim zakresem stosowania dwie kategorie portów lotniczych: z jednej strony porty lotnicze „obsługujące rocznie ponad 5 milionów pasażerów”, z drugiej strony porty lotnicze „o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim”.

I — Ramy prawne

A — Dyrektywa 2009/12/WE

2. W niniejszej skardze Wielkie Księstwo Luksemburga zwraca się tytułem żądania głównego o stwierdzenie nieważności przepisu, który odnosi się do drugiej kategorii portów lotniczych. Tytułem ewentualnym, jeżeli Trybunał nie uzna za możliwe częściowego stwierdzenia nieważności dyrektywy, Wielkie Księstwo Luksemburga zwraca się z wnioskiem o całkowite stwierdzenie nieważności dyrektywy.

3. Zaskarżona dyrektywa została przyjęta na podstawie art. 80 ust. 2 WE i ma na celu ustalenie „wspólnych zasad nakładania opłat lotniskowych w portach lotniczych we Wspólnocie” (art. 1 ust. 1).

4. Motywy 2, 3 i 4 dyrektywy przewidują:

„(2) Niezbędne jest stworzenie wspólnych ram określających najważniejsze elementy opłat lotniskowych oraz sposób ich ustalania, ponieważ przy braku takich

¹ — Język oryginału: włoski.

² — Dz.U. L 70, s. 11.

ram mogą nie być spełnione podstawowe wymogi w stosunkach między zarządzającymi portami lotniczymi a użytkownikami tych portów.

możliwe wprowadzenie jednolitych systemów opłat lotniskowych w całej Wspólnocie”.

- (3) Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie do znajdujących się we Wspólnocie portów lotniczych powyżej określonej wielkości, ponieważ zarządzanie małymi portami lotniczymi i finansowanie ich działalności nie wymaga stosowania ram wspólnotowych.

- (4) Ponadto w państwie członkowskim, w którym żaden port lotniczy nie jest na tyle duży, aby możliwe było zastosowanie niniejszej dyrektywy, port lotniczy o największym ruchu pasażerskim znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji jako punkt dostępu do tego państwa członkowskiego, przez co konieczne jest zastosowanie wobec tego portu lotniczego przepisów niniejszej dyrektywy, aby zagwarantować przestrzeganie pewnych podstawowych zasad w stosunkach między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego, w szczególności w odniesieniu do przejrzystości opłat oraz niedyskryminacji użytkowników portu lotniczego”.

5. Zgodnie z motywem 19 cel dyrektywy „nie może być osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, jako że poprzez działania na poziomie krajowym nie jest

6. Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywa ma zastosowanie do „wszystkich portów lotniczych położonych na terytorium, na którym stosuje się traktat, otwartych dla ruchu handlowego i obsługujących rocznie ponad 5 milionów pasażerów oraz do portu lotniczego o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim”.

7. W szczególności dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia procedury regularnych konsultacji między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego, które mają odbywać się przynajmniej raz w roku i dotyczyć funkcjonowania systemu opłat lotniskowych za korzystanie przez użytkowników portu lotniczego z urządzeń i usług udostępnianych przez zarządzającego portem lotniczym (art. 6 ust. 1). W tym kontekście przewiduje się, że obie strony będą zobowiązane do przekazywania sobie nawzajem informacji niezbędnych do określenia wysokości opłat lotniskowych (art. 7).

8. Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do powołania niezależnego organu nadzorującego, aby zapewnić przestrzeganie zobowiązań przewidzianych w dyrektywie (art. 11), o którego interwencję strony będą mogły się ubiegać w przypadku sporu w sprawie decyzji o opłatach lotniskowych (art. 6 ust. 3).

9. W terminie do 15 marca 2013 r. Komisja Europejska przygotowuje sprawozdanie oceniające stosowanie niniejszej dyrektywy, postępy w osiąganiu jej celów oraz ewentualną potrzebę wprowadzenia odpowiednich zmian (art. 12).

10. Dyrektywa ustala termin transpozycji do prawa krajowego na dzień 15 marca 2011 r. (art. 13).

II — Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

11. Wielkie Księstwo Luksemburga wniosło niniejszą skargę pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 18 maja 2009 r.

12. Komisja wstąpiła do sprawy w charakterze interwenienta popierającego stanowisko Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Natomiast Republika Słowacja wstąpiła do sprawy w charakterze interwenienta popierającego Wielkie Księstwo Luksemburga.

13. Strony zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 21 października 2010 r.

14. Wielkie Księstwo Luksemburga wnosi do Trybunału:

- tytułem żądania głównego – o stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 2 dyrektywy w zakresie, w jakim odnosi się on do portów lotniczych „o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim”;

— tytułem ewentualnym – o stwierdzenie nieważności dyrektywy w całości; i

- w każdym przypadku – o obciążenie pozwanych instytucji kosztami postępowania.

15. Parlament i Rada wnoszą do Trybunału:

- o oddalenie skargi;

- o obciążenie Wielkiego Księstwa Luksemburga kosztami postępowania; i

- tytułem ewentualnym, w przypadku stwierdzenia nieważności dyrektywy, o zachowanie jej skuteczności do chwili wydania nowego aktu.

III — Argumenty stron

A — *W przedmiocie naruszenia zasady niedyskryminacji*

16. Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi zarzut naruszenia zasady niedyskryminacji:

zgodnie z tym zarzutem dyrektywa zakłada zarówno odmienne traktowanie porównywalnych sytuacji, jak i jednakowe traktowanie odmiennych sytuacji.

17. Jeżeli chodzi o pierwszy aspekt dyskryminacji, Wielkie Księstwo Luksemburga stawia zarzut, iż włączenie w zakres stosowania dyrektywy portów lotniczych takich jak port lotniczy Luksemburg-Findel (zwany dalej „portem lotniczym Findel”) powoduje, że te porty lotnicze zostają poddane zobowiązaniom administracyjnym i finansowym, z których są natomiast zwolnione inne porty lotnicze znajdujące się w porównywalnej sytuacji, czyli duże regionalne porty lotnicze obsługujące rocznie mniej niż 5 milionów pasażerów, a takie odmienne traktowanie nie jest obiektywnie uzasadnione.

18. W szczególności odnosi się to do portów lotniczych Charleroi w Belgii i Hahn w Niemczech, które obsługując pasażerów z tego samego obszaru geograficznego co port lotniczy Findel, stanowią dla niego bezpośrednią konkurencję. Port lotniczy Findel (którego ruch pasażerski w 2007 roku wynosił 1 642 848 osób), będąc głównym portem lotniczym Luksemburga, wchodzi w zakres stosowania dyrektywy. Natomiast dwa wyżej wymienione porty lotnicze, mimo iż obsługują większą liczbę pasażerów (w 2008 r. odpowiadały odpowiednio 2,9 miliona i 4 miliony pasażerów) nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy, ponieważ nie obsługują rocznie ponad 5 milionów pasażerów i nie są głównymi portami lotniczymi w odnośnych państwach członkowskich.

19. Jeżeli chodzi o drugi aspekt dyskryminacji, Wielkie Księstwo Luksemburga stawia zarzut bycia traktowanym przez dyrektywę w sposób porównywalny do innych państw członkowskich, takich jak Królestwo Belgii czy Republika Federalna Niemiec, które jednak posiadają porty lotnicze o ruchu pasażerskim znacznie przekraczającym 5 milionów. Sytuacja głównych portów lotniczych tych państw członkowskich jest odmienna, a zatem nie powinny one podlegać takim samym opłatom.

20. Według Wielkie Księstwo Luksemburga „uprzywilejowana sytuacja” głównych portów lotniczych nie pozwala portom lotniczym o mniejszym ruchu pasażerskim, takim jak port lotniczy Findel, osiągnąć korzyści tego samego rodzaju co korzyści osiągnięte przez porty lotnicze o dużym natężeniu ruchu pasażerskiego. Co więcej, również z ekonomicznego punktu widzenia port lotniczy Findel nie jest porównywalny z dużymi międzynarodowymi portami lotniczymi.

21. Wielkie Księstwo Luksemburga kwestionuje twierdzenie zawarte w motywie 4 dyrektywy, zaprzeczając temu, by główny port lotniczy w każdym państwie członkowskim znajdował się w uprzywilejowanej sytuacji, jako „punkt dostępu” do tego państwa członkowskiego. Wraz z wprowadzeniem motywu 4 Rada próbowała uzasadnić ex post włączenie do zakresu stosowania dyrektywy co najmniej jednego portu lotniczego w każdym państwie członkowskim.

22. Według Wielkie Księstwo Luksemburga ryzyko przyjęcia pozycji dominującej jest bardziej realne w przypadku portów regionalnych znacznie ważniejszych niż port lotniczy Findel, które pomimo iż znajdują się

w pobliżu dużych ośrodków miejskich, nie są głównymi portami lotniczymi odnośnych państw członkowskich, a zatem są wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy. Port lotniczy Findel jest więc dyskryminowany w stosunku do tych portów lotniczych w związku z ich odmiennym traktowaniem wynikającym z samej odmiennej przynależności państwowej portu lotniczego.

23. Wreszcie Wielkie Księstwo Luksemburga nie uznaje żadnego uzasadnienia prawodawcy w kwestii poddania portu lotniczego Findel dyskryminującym, według niego, obciążeniom. Ewentualne złożone oceny dokonywane w trakcie przygotowywania projektu dyrektywy nie mogą jego zdaniem dotyczyć sytuacji tak oczywistej jak sytuacja portu lotniczego Findel.

24. Republika Słowacka popiera zarzuty podniesione przez Wielkie Księstwo Luksemburga w zakresie kosztów i obciążeń administracyjnych, dodając ponadto, iż procedury administracyjne i kontrolne przewidziane w dyrektywie (jak prawo użytkowników danego portu lotniczego do odwołania się do niezależnego organu w przypadku sporów w sprawie decyzji zarządzającego portem lotniczym) mogą spowodować zablokowanie procesu decyzyjnego i ograniczenie konkurencyjności portów lotniczych.

25. Rada ze swojej strony uważa, że w celu ustalenia przejrzystych zasad ustalania opłat lotniskowych, z korzyścią dla sektora lotnictwa, prawodawca nie mógł zignorować

uprzywilejowanej pozycji głównego portu lotniczego w każdym państwie członkowskim. Pozycja ta czyniłaby go porównywalnym do portów lotniczych, które obsługują rocznie ponad 5 milionów pasażerów. W związku z powyższym Rada zaprzecza, iżby rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy na porty lotnicze odnotowujące największą liczbę pasażerów w każdym państwie członkowskim stanowiło uzupełnienie ex post. W każdym wypadku nawet gdyby nie dokonano zmian zakresu stosowania pierwotnie proponowanej dyrektywy (która włączyła porty lotnicze o ponadmilionowym rocznym ruchu pasażerskim lub o przewozie ładunków o masie większej niż 25 000 ton rocznie), port lotniczy Findel, który w 2008 r. odnotował przewóz ładunków o masie większej niż 700 000 ton rocznie, w takim samym stopniu podlegałby przepisom dyrektywy.

26. Rada twierdzi również, że Wielkie Księstwo Luksemburga nie wykazało zarzucanego jej nierównego traktowania. Nie istnieją żadne dowody na to, aby porty lotnicze Charleroi i Hahn znajdowały się w uprzywilejowanej sytuacji, podobnej do tej, w jakiej znajdują się główne porty lotnicze państw członkowskich, oraz na to, aby przewoźnicy lotniczy działający zwykle w porcie lotniczym Findel byli nakłonieni do opuszczenia go i do przeniesienia się do portów lotniczych Charleroi lub Hahn.

27. Zdaniem Parlamentu tylko stosowanie dyrektywy wobec wszystkich państw członkowskich pozwoli na pełniejszą przejrzystość i niedyskryminację w procesie ustalania opłat lotniskowych przez zarządzających portami lotniczymi. Co więcej, w ten sposób przewoźnicy lotniczy mieć będą możliwość wyboru

w każdym państwie członkowskim co najmniej jednego portu lotniczego podlegającego regulacji wspólnotowej w zakresie opłat lotniskowych.

28. Ponadto Parlament uważa, że obowiązki wynikające z dyrektywy nie pociągają za sobą kosztów, które spowodowałyby, by sytuacja portu lotniczego Findel stała się niekorzystna w porównaniu z sytuacją portów lotniczych, które nie są objęte tymi przepisami.

29. Parlament wskazuje ponadto, znajdując w tym zakresie poparcie Rady, na potrzebę stosowania dyrektywy w każdym państwie członkowskim: w tym kontekście zapis kwestionowany przez Wielkie Księstwo Luksemburga stanowi zasadniczy element systematyki tekstu normatywnego, ponieważ zapewnia on, iż w każdym państwie członkowskim istnieje co najmniej jeden port lotniczy, który musi podlegać zasadom przejrzystości w zakresie opłat lotniskowych.

30. Komisja ze swej strony wspiera wykładnię dyrektywy, której dokonały Parlament i Rada. W szczególności, w odniesieniu do uzasadnienia, o którym mowa w motywie 4, Komisja precyzuje, że tylko dwie kategorie portów lotniczych mogłyby się znaleźć na silnej pozycji wobec przewoźników lotniczych, są to: główne porty lotnicze w każdym państwie członkowskim, będące uprzywilejowanym

„punktem dostępu” do tego państwa członkowskiego oraz porty lotnicze obsługujące (rocznie) ponad 5 milionów pasażerów.

31. Dla Komisji kryterium „głównego” portu lotniczego w każdym państwie członkowskim stanowi, w świetle celu dyrektywy, podstawę całej regulacji w zakresie opłat lotniczych. Natomiast kryterium liczby pasażerów przekraczającej 5 milionów służy jedynie do uzupełnienia kryterium pierwszego.

B — W przedmiocie naruszenia zasad proporcjonalności i pomocniczości

32. W odniesieniu do zasady proporcjonalności Wielkie Księstwo Luksemburga uważa, że procedury i obciążenia administracyjne wynikające z dyrektywy są nadmierne i nieproporcjonalne w stosunku do rzeczywistej sytuacji portu lotniczego Findel.

33. W odniesieniu do zasady pomocniczości państwo to zaprzecza, aby do zarządzania i finansowania portów lotniczych obsługujących mniej niż 5 milionów pasażerów rocznie niezbędne było zastosowanie ram wspólnotowych. Dowodem na to jest fakt, iż wiele portów lotniczych większych niż port lotniczy Findel zostało zwolnionych z wymogów dyrektywy.

34. Rada kwestionuje ten argument twierdząc, że przepisy dotyczące opłat lotniskowych powodują dokonywanie złożonych ocen, które gwarantują prawodawcy szeroki margines uznaniowości, podważalny jedynie w przypadku błędu oczywistego. Zgodnie z tym założeniem Komisja uważa, że skarga powinna zostać oddalona, ponieważ nie wykazano, że zastosowany środek jest w sposób rażący niadekwatny do celów zamierzonych przez prawodawcę wspólnotowego.

państw członkowskich, nadaje właściwy wymiar pod względem obciążeń administracyjnych wpływowi, jaki ma dyrektywa na system portów lotniczych tych państw.

IV — Ocena

35. Rada odnotowuje również, iż podstawowe zasady leżące u podstaw dyrektywy, a mianowicie zasady przejrzystości, niedyskryminacji i konsultacji, ułatwiają działalność nie tylko przewoźników lotniczych, ale również portów lotniczych. Ponieważ w jej ocenie definicja tych wspólnych zasad może być lepiej realizowana na poziomie unijnym, Wielkie Księstwo Luksemburga nie wykazało, na czym polega rzekome naruszenie zasady pomocniczości.

36. Parlament zgadza się w dużej mierze ze stanowiskiem Rady i dodaje, że proporcjonalność środka wynika w sposób wyraźny z minimalnego poziomu obowiązków przewidzianych w dyrektywie.

37. Komisja ze swej strony zauważa, że fakt, iż zasady obowiązkowej konsultacji i niedyskryminacji zostały już przyjęte w większości

38. Na poparcie swoich żądań Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia zasady niedyskryminacji, a drugi naruszenia zasad proporcjonalności i pomocniczości.

39. Badając spór, wezmę przede wszystkim pod uwagę granice kontroli sądowej Trybunału w zakresie zgodności z prawem dokonanego przez prawodawcę wyboru dotyczącego zakresu stosowania dyrektywy. W ramach tych granic dokonam analizy porównywalności sytuacji, zarówno w świetle zasady niedyskryminacji, jak i proporcjonalności środka. Wreszcie skupię się na rzekomym naruszeniu zasady pomocniczości.

40. Na wstępie jednak konieczne wydaje mi się wyjaśnienie, co jest celem dyrektywy, aby móc następnie ustalić, czy w świetle tego celu możliwe jest częściowe stwierdzenie nieważności aktu prawnego.

A — *Uwagi wstępne*

1. W przedmiocie celu dyrektywy

41. Uwagi stron wskazują, że brak jest między nimi jednomyślności w zakresie określenia celu dyrektywy. Według Parlamentu, Rady i Komisji, dyrektywa ma przede wszystkim chronić przewoźników lotniczych przed ewentualnymi nadużyciami portów lotniczych, które mają silną pozycję. Również Wielkie Księstwo Luksemburga, przynajmniej w swoich uwagach na piśmie w odpowiedzi na uwagi interwenienta złożone przez Komisję, zajęło takie stanowisko. Jednak Republika Słowacka wydaje się utrzymywać, iż celem prawodawcy było ułatwianie prawidłowej konkurencji pomiędzy portami lotniczymi poprzez zapobieganie nadużywaniu ich pozycji dominującej.

42. Analiza dyrektywy i prac przygotowawczych wyraźnie pokazuje, iż prawdziwe jest pierwsze twierdzenie, zgodnie z którym dyrektywa ma na celu zapobieganie temu, aby porty lotnicze mogły na koszt przewoźników lotniczych korzystać z określonej przewagi związanej z ich lokalizacją lub wielkością.

43. Pragnę w tym miejscu zauważyć, że motyw 2 dyrektywy wprowadza wyraźne odniesienie do „stosunków pomiędzy zarządzającymi portami lotniczymi a użytkownikami portów lotniczych”.

44. Alternatywna wykładnia nie znajduje natomiast żadnego potwierdzenia w treści dyrektywy i wydaje się być oparta jedynie na niejasnych wskazaniach wynikających z prac przygotowawczych. Jednakże pomijając fakt, że – jak wiadomo – prace przygotowawcze nie mogą być uznane za decydujące, jeśli nie znajdą odzwierciedlenia w akcie prawnym³, również ich analiza potwierdza, że celem prawodawcy było uregulowanie stosunków pomiędzy zarządzającymi portami a przewoźnikami lotniczymi.

45. W szczególności było to już jasno wyrażone w opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁴, a sama Komisja, będąca autorem projektu dyrektywy, wyraźnie stwierdziła zarówno w komunikacie z dnia 8 lipca 2008 r.⁵, jak i w opinii dnia 18 lutego 2009 r.⁶, że „celem wniosku przyjętego przez Komisję

3 — Zobacz wyroki: z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie C-375/98 Epsom Europe, Rec. s. I-4243, pkt 26; z dnia 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98, od C-68/98 do C-71/98 Finalarte i in., Rec. s. I-7831, pkt 40; a także z dnia 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-164/99 Portugalia Construções, Rec. s. I-787, pkt 27.

4 — CES 1244/2007 z dnia 26 września 2007 r., w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat lotniskowych, punkt 2.2.

5 — COM(2008) 455, wersja ostateczna. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 251 ust. 2 akapit drugi traktatu WE, dotyczący wspólnego stanowiska Rady w zakresie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat lotniskowych, pkt 2.

6 — COM(2009) 86, wersja ostateczna. Opinia na mocy art. 251 ust. 2 akapit trzeci lit. c) traktatu WE, dotycząca poprawek Parlamentu Europejskiego do wspólnego stanowiska Rady w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat lotniskowych, zmieniająca wniosek Komisji na mocy art. 250 ust. 2 traktatu WE, pkt 3.

w dniu 24 stycznia 2007 r. jest ułatwienie rozmów w sprawie opłat lotniskowych między portami lotniczymi i liniami lotniczymi”.

46. W konsekwencji zarówno brzmienie dyrektywy, jak i analiza prac przygotowawczych, które doprowadziły do jej zatwierdzenia, wyraźnie wskazują, że celem, który prawodawca zamierzał osiągnąć i który musi być brany pod uwagę przy ocenie zgodności z prawem dyrektywy, jest zapobieganie nadużyciom ze strony zarządzających portami lotniczymi wobec przewoźników lotniczych.

2. W przedmiocie stwierdzenia częściowej nieważności dyrektywy

47. Jak zdążyliśmy zauważyć, Wielkie Księstwo Luksemburga wnosi przede wszystkim, aby dyrektywa została uznana za niezgodną z prawem w tej części, w której rozszerza ona swój zakres stosowania na port lotniczy „o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim”. Jego zdaniem likwidacja tej części nie zakłóciłaby systematyki dyrektywy.

48. Nie podzielam tego stanowiska.

49. Wady zgłoszone przez Wielkie Księstwo Luksemburga dotyczą zakresu zaskarżonej dyrektywy, w szczególności rozszerzenia ustanowionych w niej procedur kontrolnych na co najmniej jeden port lotniczy w każdym państwie członkowskim.

50. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału stwierdzenie częściowej nieważności aktu możliwe jest tylko w zakresie, w jakim dotyczy ono „oddzielnych” części tego aktu, oraz pod warunkiem że częściowe unieważnienie nie zmieni istoty tego aktu⁷. W tym przypadku zakres stosowania dyrektywy jest moim zdaniem jednym z jej istotnych elementów.

51. Jak wynika z prac przygotowawczych, spór pomiędzy instytucjami co do określenia zakresu dyrektywy był przedmiotem debaty w trakcie procesu legislacyjnego⁸. Wybór dotyczący wykorzystania tych dwóch kryteriów, opartych odpowiednio na progu ilościowym (5 milionów pasażerów rocznie) oraz na

7 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie C-244/03 Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-4021, pkt 12, 13; a także z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-295/07 P Komisja przeciwko Département du Loiret, Zb.Orz. s. I-9363, pkt 105, 106.

8 — Komisja Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego zaproponowała w dniu 6 lipca 2007 r., aby zastąpić pierwotne limity ruchu przewidziane w projekcie dyrektywy (COM (2006) 820 wersja ostateczna z dnia 24 stycznia 2007 r., art. 1 ust. 2), wynoszące 1 miliona pasażerów rocznie lub 25 000 ton towarów, progiem ruchu pasażerskiego powyżej 5 milionów rocznie, usuwając odniesienia do ruchu towarowego (PE392 008 Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat lotniskowych, poprawka 1). Natomiast w dniu 26 września tego samego roku Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaproponował stosowanie dyrektywy do portów lotniczych większych niż 1 milion pasażerów rocznie (ww. w przypisie 4, pkt 2.3). Przeciwnego zdania jednak był Komitet Regionów, który w swojej opinii z dnia 10 października 2007 r. proponował stosowanie dyrektywy do portów lotniczych posiadających więcej niż 1% udziału w rynku transportu powietrznego pasażerów w Unii Europejskiej (opinia Komitetu Regionów – Przyszłość europejskich portów lotniczych, Dz.U. 2007, C 305, s. 11 ust. 2). Zmiany wprowadzone przez Parlament Europejski w dniu 21 listopada 2007 r. wprowadziły limit rocznego ruchu pasażerskiego wynoszący 5 milionów oraz wprowadziły drugi limit, związany z udziałem w ruchu powyżej 15% ruchu pasażerskiego w danym państwie członkowskim (COD/2007/0013). W dniu 23 czerwca 2008 r. Rada wprowadziła dalsze zmiany, odpowiadające aktualnemu tekstowi dyrektywy (8332/2/08 REV 2, art. 1 ust. 2).

„uprzywilejowanym” charakterze portu lotniczego (w tym głównego portu lotniczego w każdym państwie członkowskim), jest wynikiem z trudem wypracowanego kompromisu, który pozwolił uniknąć impasu, który już kilka lat wcześniej doprowadził do wycofania wniosku Komisji⁹.

52. Z tych powodów uważam, iż włączenie w zakres stosowania dyrektywy głównego portu lotniczego w każdym państwie członkowskim jest nierozdzielnie związane z włączeniem do niego portów lotniczych, w których ruch pasażerski przekracza 5 milionów pasażerów rocznie.

53. Jest zatem oczywiste, że gdyby przyjąć, iż odniesienie do głównych portów lotniczych w poszczególnych państwach członkowskich należy usunąć, podważając w ten sposób podwójny parametr przewidziany przez prawodawcę, pozostający próg 5 milionów pasażerów rocznie byłby niewystarczający, aby osiągnąć cele dyrektywy, a przynajmniej logika realizowana przez prawodawcę zostałaby głęboko zmieniona.

54. Dlatego też w przypadku przyjęcia argumentów proponowanych przez Wielkie Księstwo Luksemburga Trybunał może, moim zdaniem, jedynie wydać wyrok stwierdzający nieważność zaskarżonej dyrektywy w całości.

9 — Odnoszę się do wniosku z 1997 r. [COM(1997) 154 wersja ostateczna], wycofanego w 2001 r. [COM(2001) 763 wersja ostateczna].

B — *W przedmiocie ograniczeń badania ważności dyrektywy*

55. Dyrektywa, która jest przedmiotem niniejszej skargi, została przyjęta na podstawie art. 80 ust. 2 WE. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w sektorze transportu, tak jak we wszystkich innych sektorach podlegających ocenom politycznym, gospodarczym i społecznym, prawodawca posiada dużą swobodę uznania¹⁰. W takich sytuacjach Trybunał mówi o „ocenach złożonych”¹¹: taką złożoność można wyjaśnić zarówno trudnościami, jakie pojawiają się w przypadku godzenia rozbieżnych interesów, jak i odpowiedzialnością polityczną związaną z tworzeniem regulacji ekonomicznych i społecznych. W ramach kontroli zgodności z prawem aktów prawnych dotyczących tych sektorów Trybunał nie jest powołany do wyrażania opinii na temat wyboru prawodawcy, ale do stosowania

10 — Jeśli chodzi o sektor transportu, zob. na przykład wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r., w sprawach połączonych C-248/95 i C-249/95 SAM Schiffahrt i Stapf, Rec. s. I-4475, pkt 23; z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. s. I-2569, pkt 63; a także z dnia 9 września 2004 r. w sprawach połączonych C-184/02 i C-223/02 Hiszpania i Finlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-7789, pkt 56. Orzecznictwo w tej kwestii jest szczególnie bogate w dziedzinie polityki rolnej: zob. np. wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01, Jippes i in Rec. s. I-5689, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-34/08 Azienda Agricola Disarò Antonio i in., Zb.Orz. s. I-4023, pkt 44, 76 i przytoczone tam orzecznictwo. Aby poznać takie same rozważania w sektorze ochrony środowiska, zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 61.

11 — Zobacz na przykład niedawne orzeczenie z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie C-379/08, ERG i in., Zb.Orz. s. I-2007, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 46. W szczególności, w sektorze transportu lotniczego, zob. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 80.

sankcji wobec wyborów legislacyjnych dokonanych oczywistym błędem w ocenie¹².

analogiczne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób oraz by odmiennie sytuacje nie były traktowane w ten sam sposób, o ile nie jest to obiektywnie uzasadnione¹⁴.

56. Należy dodać, iż uznanie przysługujące prawodawcy wspólnotowemu obejmuje możliwość ustalenia – z ogólnego punktu widzenia – okoliczności faktycznych, które powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu wyborów. W rzeczy samej, jak Trybunał już wyjaśniał, o ile w przypadku wdrożenia wspólnej polityki, takiej jak polityka transportowa, wymagne jest dokonanie złożonej oceny sytuacji, uznanie przysługujące instytucjom nie dotyczy tylko charakteru i zakresu środków, jakie należy podjąć, ale również – w pewnym stopniu – weryfikacji danych faktycznych, której można dokonać na podstawie ustaleń ogólnych¹³.

58. Skoncentruję się teraz oddzielnie na poszczególnych aspektach dyskryminacji podniesionych przez Wielkie Księstwo Luksemburga, aby móc ustalić przede wszystkim, czy sytuacje wykorzystywane jako punkt odniesienia przez dane państwo członkowskie są porównywalne z jego sytuacją, a jeśli tak, to czy kwestionowane traktowanie faktycznie prowadzi do dyskryminacji.

C — W przedmiocie naruszenia zasady niedyskryminacji

57. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada niedyskryminacji wymaga, by

59. W świetle moich wcześniejszych rozważań w zakresie uznania przysługującego prawodawcy pytaniem istotnym dla dokonania porównania jest to, czy traktowanie „głównych” portów lotniczych w każdym państwie członkowskich tak jak portów lotniczych o ruchu pasażerskim przekraczającym 5 milionów i inaczej niż „drugorzędnych” portów lotniczych o ruchu pasażerskim zbliżonym do ruchu pasażerskiego „głównych” portów lotniczych stanowi nierówne traktowanie wynikające z oczywistego błędu w ocenie. Sytuacja musi zostać oceniona w świetle celu przewidzianego przez prawodawcę, którym jest, jak zdążyliśmy zauważyć, zapobieganie nadużyciom przez zarządzających portami lotniczymi wobec przewoźników lotniczych.

12 — Orzecznictwo w tej kwestii jest utrwalone: zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, pkt 123; z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. s. I-6451, pkt 52), a także ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie Afton Chemical, pkt 28, 42.

13 — Zobacz ww. w przypisie 10 wyroki: w sprawie SAM Schiffahrt i Stapf, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo; w sprawie Omega Air i in., pkt 65.

14 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 17 lipca 1963 r. w sprawie 13/63 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. 335, 358; z dnia 13 grudnia 1984 r. w sprawie 106/83 Semide, Rec. s. 4209, pkt 28; z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-120/99 Włochy przeciwko Radzie, Rec. s. I-7997, pkt 80.

1. W przedmiocie odmiennego traktowania podobnych sytuacji

konkurencja pomiędzy portami lotniczymi¹⁶, ale również wszystkie te okoliczności, które z punktu widzenia przewoźników lotniczych, to jest podmiotów, które dyrektywa zamierza chronić, mogą spowodować, iż dany port lotniczy będzie podobny do innego lub odmienny.

60. Co do odmiennego traktowania podobnych sytuacji, Wielkie Księstwo Luksemburga uskarża się dwa aspekty dyskryminacji, które miałyby mieć negatywny wpływ na port lotniczy taki jak Findel w porównaniu do „drugorzędnych” portów lotniczych, które znajdują się poza zakresem stosowania dyrektywy. Pierwszy aspekt odnosi się do portów lotniczych, które Wielkie Księstwo Luksemburga uważa za bezpośrednią konkurencję dla portu lotniczego Findel i które odnotowują podobny ruch pasażerski: są to porty lotnicze Hahn i Charleroi. Natomiast drugi aspekt odnosi się do portów lotniczych, które są podobne do portu lotniczego Findel nie tylko z punktu widzenia ich wielkości, ale również ze strategicznego punktu widzenia, tj. ze względu na ich lokalizację w pobliżu dużych ośrodków miejskich.

a) Porównanie z drugorzędnymi portami lotniczymi o podobnym ruchu pasażerskim, zlokalizowanymi w tym samym obszarze geograficznym, co co port lotniczy Findel.

62. Zacznę więc od analizy pozycji, w której znajduje się port lotniczy taki jak Findel w porównaniu do drugorzędnego portu lotniczego o podobnym ruchu pasażerów, zlokalizowanego w tym samym obszarze geograficznym, jak na przykład port lotniczy Hahn. Ogólnie rzecz biorąc, dotyczy to wszystkich portów lotniczych o ruchu pasażerskim porównywalnym do ruchu pasażerskiego portu lotniczego Findel, jednak nie zlokalizowanych w pobliżu ośrodków miejskich.

61. Naruszenie zasady równego traktowania z powodu odmiennego traktowania analogicznych sytuacji wymaga, aby sytuacje były porównywalne zarówno w świetle wszystkich elementów, które je charakteryzują, jak i w zakresie przedmiotu i celu aktu wspólnotowego, który wprowadza dane rozróżnienie¹⁵. W tym kontekście, aby móc porównać te sytuacje, należy wziąć pod uwagę nie tylko elementy takie jak ruch pasażerski czy

63. W tym zakresie wydaje się być słuszne twierdzenie Komisji, iż główne porty lotnicze w każdym państwie członkowskim mają pewne wspólne cechy, których nie mają z kolei inne porty lotnicze.

15 — Zobacz wyrok z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-4973, pkt 74; a także ww. w przepisie 10 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 25, 26.

16 — W kwestii podobnego argumentu, ale w zakresie porównywalności w różnych sektorach, zob. ww. w przepisie 10 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 36.

64. Jedną z tych cech jest na przykład ich lokalizacja w bezpośrednim sąsiedztwie miasta, często stolicy; co czyni je szczególnie atrakcyjnymi, przynajmniej dla pewnej kategorii podróżnych, tj. tych, którzy podróżują w celach biznesowych. A zatem w odniesieniu do tego segmentu rynku przewoźnicy lotniczy są bardziej zainteresowani proponowaniem lotów do i z głównego portu lotniczego, jak port lotniczy Findel, nie zaś drugorzędnego, jak port lotniczy Hahn. Natomiast porty lotnicze drugiego typu, z uwagi na ich ustronną lokalizację, są bardziej atrakcyjne dla tanich przewoźników lotniczych, którzy mają do czynienia z innym rodzajem klienteli i z innymi wymaganiami niż te, które dotyczą osób podróżujących w celach biznesowych: jest to klientela bardziej wrażliwa na ceny lotów i bardziej skłonna do przemieszczania się na dłuższych odległościach pomiędzy centrum miasta a portem lotniczym.

65. Ponadto oczywiście jest, że główny port lotniczy, nawet tylko ze względu na swoją popularność, może przyciągać zarówno klientów biznesowych, jak i klientów „turystycznych”, podczas gdy „drugorzędny” port lotniczy – z powodów wymienionych powyżej – jest interesujący wyłącznie dla drugiego typu klienta. Innymi słowy, podczas gdy główne porty lotnicze mogą mieć za partnerów zarówno renomowanych przewoźników lotniczych, jak i tanich przewoźników lotniczych, to drugorzędne porty lotnicze mogą pozyskiwać jako partnerów wyłącznie tanich przewoźników lotniczych. Zważywszy, że różne kategorie przewoźników lotniczych działają w obu rodzajach portów lotniczych, a w konsekwencji że realizowane są różne strategie handlowe tychże portów, można nawet wątpić, jak to czyni Komisja, czy faktycznie istnieje stosunek bezpośredniej

konkurencji pomiędzy głównymi i drugorzędnymi portami lotniczymi.

66. Wziąwszy pod uwagę powyższe elementy stwierdzam, że główne i drugorzędne porty lotnicze, pomimo odnotowywania porównywalnej liczby pasażerów, z punktu widzenia przewoźników lotniczych nie są w pełni zamienne.

67. Aby zweryfikować to twierdzenie, można się zastanawiać, czy stosowanie dyrektywy może być wystarczające, aby spowodować przeniesienie się przewoźników lotniczych z głównego do „drugorzędnego” portu lotniczego o porównywalnym ruchu pasażerskim. Tymczasem przedstawione dokumenty w żaden sposób nie pozwalają na wysnucie wniosku, iż z powodu kosztów i obciążeń administracyjnych zastosowanie dyrektywy powodowałoby, że przewoźnicy lotniczy byłiby nakłonieni do opuszczenia portu lotniczego Findel na rzecz portów lotniczych takich jak Hahn. Co więcej, dokonana przez Wielkie Księstwo Luksemburga analiza skutków finansowych dyrektywy wykazuje bardzo niewielki wzrost kosztów.

68. Należy w tym miejscu zauważyć, że nie jest jasne, kto – w przypadku Wielkiego Księstwa Luksemburga – ostatecznie ponosi koszty wprowadzenia dyrektywy. W rzeczywistości przepisy prawne same w sobie nie narzucają żadnego wyboru w tym zakresie. Wielkie Księstwo Luksemburga wydaje się wykluczać, by przy transpozycji dyrektywy

do swojego prawa krajowego państwo ponosiło jej koszty. W swoich uwagach na piśmie państwo to uznało za rzecz pewną przerzucenie kosztów ponoszonych przez zarządzającego portem lotniczym na przewoźników lotniczych, a stamtąd na użytkowników końcowych (pasażerów). Na rozprawie nie wykluczono także możliwości, by zarządzający portem lotniczym mógł zadecydować o nieprzenoszeniu tychże kosztów na przewoźników lotniczych.

w dużym stopniu niezbyt wrażliwe na zmiany w cenie biletu.

70. Z tych powodów, dla celów niniejszego sporu, sytuacja portu lotniczego Findel nie jest porównywalna do sytuacji portów lotniczych takich jak Hahn i Charleroi, które pomimo iż podobnej wielkości, nie są jednak głównymi portami lotniczymi państwa członkowskiego. Nie dostrzegam więc żadnej dyskryminacji w tym, że tylko pierwsza kategoria portów lotniczych jest włączona w zakres stosowania dyrektywy.

69. Jakkolwiek by nie było, należy zauważyć, że samo Wielkie Księstwo Luksemburga, zakładając w swoich pismach procesowych, że wyższy koszt ostatecznie jest ponoszony tylko przez pasażerów – a zatem nie biorąc pod uwagę ani możliwości rozłożenia obciążenia również na przewoźników lotniczych, którzy realizują przewozy towarowe¹⁷, ani obciążenia tymi kosztami państwa lub zarządzającego portem lotniczym – mógł najwyżej przeprowadzić symulację możliwego wzrostu opłat lotniskowych, szacowanego na 16%, czyli na około 50 eurocentów na każdego pasażera. Taka zmiana, nawet zakładając, że została wykazana, nie wydaje mi się wystarczająca, aby móc założyć utratę użytkowników portu lotniczego Findel, również dlatego, że wzrost kosztów przeniesiony z przewoźników na pasażerów zostałby przeniesiony na osoby, które – jak widzieliśmy – w przeciwieństwie do osób podróżujących zazwyczaj poprzez drugorzędne porty lotnicze, są

b) Porównanie z drugorzędnymi portami lotniczymi o podobnym ruchu, zlokalizowanymi w pobliżu ośrodków miejskich

71. Nieco odmienna, po części, może być dyskusja na temat nierównego traktowania, na jakie powołuje się Wielkie Księstwo Luksemburga, pomiędzy portem lotniczym Findel a innymi obiektami lotniczymi, które obsługują ruch mniejszy niż 5 milionów pasażerów rocznie, ale które – nawet jeśli są zlokalizowane w pobliżu dużych ośrodków miejskich – nie są głównymi portami lotniczymi w poszczególnych państwach członkowskich. Jako przykład tej kategorii portów lotniczych Wielkie Księstwo Luksemburga wskazało na

17 — Warto przypomnieć, że mimo iż ruch towarowy nie jest brany pod uwagę przy określaniu zakresu stosowania dyrektywy, to zasady przejrzystości w portach lotniczych podlegających tej dyrektywie dotyczą wszystkich przewoźników lotniczych, także tych, którzy realizują przewozy towarowe.

rozprawie porty lotnicze w Turynie we Włoszech oraz w Bordeaux we Francji.

72. Na podstawie powyższych rozważań wykluczam, by fakt obsługiwanego porównywalnego ruchu pasażerskiego mógł być decydujący dla porównania, ponieważ, jak widzieliśmy¹⁸, na podstawie samego przepływu pasażerów nie można wyjaśnić preferencji przewoźników lotniczych co do danego portu lotniczego. Dlatego też skoncentruję się na aspekcie lokalizacji w pobliżu dużych ośrodków miejskich. Z tego punktu widzenia, moim zdaniem, należy zadać sobie pytanie, czy dla linii lotniczych „drugorzędny” port lotniczy znajdujący się w pobliżu ośrodków miejskich ma takie samo znaczenie strategiczne jak główne lotnisko.

73. Definicja znaczenia strategicznego, istotna dla włączenia w zakres stosowania dyrektywy, została zawarta przez prawodawcę w motywie 4 dyrektywy. Pojęcie „uprzywilejowanej sytuacji” jest w nim wyjaśnione w taki sposób, że takie porty lotnicze są dla przewoźników lotniczych „punktem dostępu do danego państwa członkowskiego”.

74. Zdaniem prawodawcy więc „punkt dostępu” należy ewidentnie rozumieć jedynie

w odniesieniu do przewoźników lotniczych, a nie do podróźnych. W tym kontekście głównym portem lotniczym może być tylko port dostępu dla przewoźników lotniczych do danego państwa członkowskiego, jak ma to miejsce, między innymi, w przypadku portu lotniczego Findel. Ewentualnie sam przewoźnik lotniczy może być zainteresowany obsługiwaniem tylko jednego portu lotniczego w danym państwie członkowskim; w tym przypadku zasadne wydaje się, iż preferuje on port lotniczy o najwyższej liczbie pasażerów.

75. Za spójne z celem dyrektywy wydaje mi się zatem przyjęcie, iż silna pozycja, z której korzystają główne lotniska wobec przewoźników lotniczych, może być większa niż ta, którą mogą cieszyć się porty lotnicze znajdujące się w pobliżu jakiegokolwiek ośrodka miejskiego.

76. Zauważam również, że fakt, iż użytkownicy portu lotniczego drugiego typu nie mogą korzystać z procedur przewidzianych przez dyrektywę, ponieważ nie ma ona do nich zastosowania, może najwyżej stanowić dyskryminację użytkowników, tj. przewoźników lotniczych, a nie dyskryminację portu lotniczego, jaką zarzuca Radzie Wielkie Księstwo Luksemburga. Paradoksalnie jednak sytuacja ta może nie zmniejszać, lecz zwiększać korzyści takich portów lotniczych jak Findel, które w ten sposób stają się bardziej atrakcyjne dla przewoźników lotniczych z powodu spoczywającego na nich obowiązku

18 — Zobacz pkt 61, 63–65.

prowadzenia przejrzystej polityki w sprawie opłat lotniskowych.

77. Moim zdaniem Wielkie Księstwo Luksemburga nie zdołało udowodnić, że ryzyko nadużywania pozycji dominującej nie może wynikać z uprzywilejowanej sytuacji portu lotniczego Findel. Dlatego uważam, że prawodawca nie popełnił oczywistego błędu w ocenie, traktując w odmienny sposób dwie badane kategorie portów lotniczych, ze względu na ich odmienne znaczenie strategiczne dla przewoźników lotniczych. Zważywszy zatem, że mamy do czynienia z odmiennym traktowaniem odmiennych sytuacji, nie dostrzegłem żadnej dyskryminacji arbitralnej w tym, że „główne” porty lotnicze są włączone w zakres stosowania dyrektywy, podczas gdy „drugorzędne” porty lotnicze, które zlokalizowane są w pobliżu ośrodków miejskich, są z niego wyłączone.

78. Podsumowując, skoro obydwie kategorie portów lotniczych nie korzystają z tej samej silnej pozycji wobec przewoźników lotniczych, nie uważam, by doszło do naruszenia zasady równego traktowania.

2. W przedmiocie równego traktowania odmiennych sytuacji

79. Drugim aspektem, w zakresie którego rozważa się możliwość istnienia dyskryminacji,

jest równe traktowanie w odmiennych sytuacjach. W szczególności Wielkie Księstwo Luksemburga twierdzi, że prawodawca wspólnotowy bezzasadnie zrównuje główny port lotniczy w każdym państwie członkowskim z portami obsługującymi rocznie ponad 5 milionów pasażerów.

80. Również w tym przypadku należy rozstrzygnąć kwestię z punktu widzenia przewoźników lotniczych, w szczególności zadając sobie pytanie, czy główny port lotniczy państwa członkowskiego ma wobec nich w tak samo silną pozycję co porty lotnicze o dużym ruchu pasażerskim.

81. W tym kontekście dostrzegam, że prawodawca wspólnotowy, na podstawie właściwej globalnej analizy sektora portów lotniczych¹⁹, przyjął dwa rodzaje cech, które mogą zapewnić portowi lotniczemu, przy ustalaniu opłat lotniskowych, szczególnie silną pozycję. Są to mianowicie jego strategiczna lokalizacja i wielkość. Zakres stosowania dyrektywy został określony na podstawie tego podwójnego parametru, który w obiektywny sposób określa dwa rodzaje podmiotów: główne porty lotnicze i porty lotnicze o ruchu pasażerskim powyżej 5 milionów pasażerów rocznie.

19 — Zobacz wcześniejsze rozważania, w szczególności pkt 56.

82. Wielkie Księstwo Luksemburga nie zdołało wykazać, że rozumowanie prawodawcy leżące u podstaw włączenia w zakres stosowania dyrektywy głównych portów lotniczych każdego państwa członkowskiego odbiega od celu dyrektywy. Stwierdzam bowiem, po pierwsze, że zrównanie głównych portów lotniczych z portami lotniczymi o ruchu pasażerskim powyżej 5 milionów pasażerów odpowiada konieczności uwzględniania nie tylko korzyści związanych z wielkością, ale również z pozycją strategiczną, z których zazwyczaj korzystają pewne kategorie portów lotniczych. Po drugie, oba te parametry mają na celu uniemożliwienie zarządzającym portem lotniczym ustalania w sposób całkowicie uznaniowy opłat za korzystanie z infrastruktury portów lotniczych. Fakt, że sytuacja portu lotniczego takiego jak Findel nie jest identyczna z sytuacją portu lotniczego obsługującego ponad 5 milionów pasażerów rocznie, nie oznacza, że bezprawnym jest nałożenie na oba te porty obowiązków w zakresie przejrzystości cen przewidzianych przez dyrektywę. Cecha wspólna obu portów lotniczych, czyli okoliczność, iż korzystają one z silnej pozycji na rynku – choć z różnych powodów – jest właśnie tym elementem, który uzasadnia fakt, że oba te porty lotnicze są zobowiązane do przestrzegania dyrektywy.

83. W rezultacie, zważywszy że w świetle celu dyrektywy główne porty lotnicze oraz porty lotnicze o ruchu pasażerskim przekraczającym 5 milionów znajdują się w porównywalnej sytuacji, wnioskuję, iż nie doszło do arbitralnej dyskryminacji na niekorzyść pierwszego z nich.

84. Na zakończenie zasługuje jedynie na krótki komentarz argument dodatkowy wykorzystywany przez instytucje do podtrzymania porównywalności portu lotniczego Findel z największymi portami lotniczymi w UE, a opierający się na fakcie, że port ten obsługuje bardzo duży ruch towarowy. Fakt ten, chociaż zapewne istotny i – do pewnego stopnia – mogący potwierdzić słuszność wyborów legislacyjnych, nie ma bezpośredniego znaczenia dla naszych celów, ponieważ prawodawca postanowił nie uwzględniać ruchu towarowego przy określaniu portów lotniczych podlegających dyrektywie. Z drugiej strony, jak już widzieliśmy, brak dyskryminacji można ustalić bez konieczności odwoływania się do transportu towarów.

3. W przedmiocie potrzeby stosowania dyrektywy w każdym państwie członkowskim

85. Oddzielny punkt, którym należy się obecnie zająć i w zakresie którego strony szczególnie spierały się w trakcie rozprawy, dotyczy konieczności stosowania dyrektywy w każdym państwie członkowskim. Według Wielkiego Księstwa Luksemburga konieczność posiadania w każdym państwie co najmniej jednego portu lotniczego, który może podlegać dyrektywie, jest nielogiczna i wprowadza element „krajowy” do regulacji, która powinna raczej zachowywać charakter wspólnotowy i transgraniczny.

86. Stanowiska Luksemburga nie można po-
dzielać z trzech powodów.

niezależnie od tego, czy posiadają one obec-
nie większą liczbę portów lotniczych.

87. Po pierwsze, nieuniknione jest, że aby
osiągnąć wyznaczone cele, dyrektywa musi
być stosowana we wszystkich państwach
członkowskich, w tym w Luksemburgu. Ist-
nieją bowiem okoliczności mogące mieć
wpływ na poziom i na tryb ustalania stawek,
które – siłą rzeczy – są typowe dla każde-
go państwa: wystarczy wziąć pod uwagę na
przykład poziom płac lub – szerzej – krajowe
ramy regulacyjne.

90. W świetle powyższego nie można uznać,
że prawodawca przekroczył granice przysłu-
gującego mu uznania.

4. W przedmiocie traktowania potencjalnie
dyskryminującego

88. Po drugie, należy zgodzić się z argumen-
tami przedstawionymi na rozprawie, w szcze-
gółności przez Radę, która zwróciła uwagę
na użyteczność tego, że użytkownicy portów
lotniczych, także tych, które nie podlegają
dyrektywie, mogą dysponować, jako punk-
tem odniesienia, informacjami dotyczącymi
zasad określania wysokości opłat *co najmniej
jednego portu lotniczego w każdym państwie
członkowskim*. Może to stanowić odpowiedni
element przejrzystości, a do pewnego stopnia
także mieć wpływ na politykę cenową portów
lotniczych, obecnie wyłączonych z zakresu
stosowania dyrektywy.

91. Gdyby Trybunał uznał jednak, że doszło
do odmiennego traktowania podobnych sy-
tuacji lub równego traktowania odmiennych
sytuacji, należy pamiętać, że dyskryminacja,
aby mogła być za taką uznana, musi przeja-
wiać się w szkodzie wyrządzonej niektórym
podmiotom w stosunku do innych²⁰.

92. W niniejszym przypadku musimy zatem
sprawdzić, czy włączenie w zakres stosowa-
nia dyrektywy głównego portu lotniczego
każdego państwa członkowskiego pociąga za
sobą – dla tej kategorii portów lotniczych –
znaczące niekorzyści w stosunku do portów
lotniczych nie podlegających tym samym
obowiązkom.

89. Po trzecie, zgodnie z ustaleniami przed-
stawionymi w poprzednich dwóch punk-
tach, treść dyrektywy wyraźnie wynika z po-
trzeby ustalenia odpowiednich standardów
wspólnotowych, które mogą funkcjonować
we wszystkich państwach członkowskich,

20 — Zobacz wyroki: z dnia 13 lipca 1962 r. w sprawach połą-
czonych 17/61 i 20/61 Klöckner-Werke i Hoesch przeciwko
Wysokiej Władzy, Rec. s. 615, 652; z dnia 15 stycznia 1985 r.
w sprawie 250/83 Finsider przeciwko Komisji, Rec. s. 131,
pkt 8; z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie C-462/99 Connect
Austria, Rec. s. I-5197, pkt 115; a także ww. w przypisie 10
wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 39.

93. W tej kwestii Trybunał orzekł, że aby mieć do czynienia z niekorzyścią, wystarczy zwykle nałożenie obowiązku prawnego²¹. W tym sporze jednak niekorzyść wobec portów lotniczych niepodlegających dyrektywie, na jaką skarży się Wielkie Księstwo Luksemburga, ma zasadniczo charakter gospodarczy: nie kwestionuje on jako takich zobowiązań nałożonych przez dyrektywę, której zasady w istocie – jak twierdzi – podziela, lecz negatywne skutki gospodarcze dla „głównych” portów lotniczych o ruchu pasażerskim mniejszym niż 5 milionów. W związku z tym istnienie lub nieistnienie sytuacji niekorzystnej dla portu lotniczego Findel nie może być rozpatrywane inaczej, moim zdaniem, niż z ekonomicznego punktu widzenia.

94. Obciążenia, na jakie powołuje się Wielkie Księstwo Luksemburga, są związane z procedurą konsultacji, która jest obowiązkowa dla portu lotniczego Findel. Zgodnie z dyrektywą konsultacje pomiędzy portami lotniczymi i przewoźnikami lotniczymi mogą odbywać się nawet tylko raz do roku (art. 6 ust. 1 dyrektywy) i w zasadzie oznaczają dla obu stron obowiązek wymiany informacji poufnych oraz ekonomicznie wrażliwych, o których mowa w art. 7 dyrektywy. Moim zdaniem zobowiązania te nawet teoretycznie nie mogą spowodować niekorzystnych – z punktu widzenia konkurencyjności – skutków ekonomicznych dla zarządzających portami lotniczymi, zarówno ze względu na minimalny

poziom nałożonych zobowiązań, jak i ze względu na fakt, że porównanie takie działa również na ich korzyść. Po pierwsze bowiem, w natychmiastowej perspektywie zarządzający lotniskami dysponują informacjami, których, z zasady, przewoźnicy lotniczy mogliby nie udzielać, a których podawania wymaga dyrektywa²². Po drugie, w dłuższej perspektywie nie jest wykluczone, że gwarancja przejrzystego określania opłat lotniskowych może przyciągać coraz większą liczbę przewoźników lotniczych do portów lotniczych, które ją oferują. Wprowadzenie przejrzystych mechanizmów ustalania taryf może nawet prowadzić do zmniejszenia opłat lotniskowych, co z kolei mogłoby uczynić port lotniczy bardziej atrakcyjnym dla użytkowników.

95. Nieuzasadniona wydaje mi się ponadto krytyka Republiki Słowackiej w odniesieniu do potencjalnych strat ekonomicznych wynikających z ewentualnej blokady procesu decyzyjnego dotyczącego określania opłat lotniskowych. Przede wszystkim konieczność brania udziału w procedurze okresowych konsultacji z użytkownikami portu lotniczego nie uniemożliwia zarządzającym portami podejmowania uzasadnionych decyzji niezgodnych z propozycjami użytkowników (art. 6 ust. 2 dyrektywy). Ponadto o ile skutki zakwestionowanej decyzji są zawieszane w czasie badania odwołania, decyzja niezależnego

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 44.

22 — Zobacz motyw 13 dyrektywy, według którego takie informacje pozwołyby zarządzającym portami lotniczymi „dokładnie ocenić wymogi, jakie musiałyby spełnić przyszłe inwestycje”.

organu, nawet tymczasowa, powinna zostać podjęta nie później niż w terminie czterech tygodni od dnia przedstawienia mu sprawy (art. 6 ust. 4).

wytłumaczalny ze względu na cel, polegający na zapobieganiu nadużywaniu przez porty lotnicze ich pozycji dominującej w stosunku do przewoźników lotniczych. Przeanalizuję teraz ten związek pomiędzy zakwestionowanym przepisem a celem pod kątem jego proporcjonalności.

96. Dlatego jestem zdania, że nawet jeśli Trybunał stwierdziłby, że główne porty lotnicze są traktowanie w sposób potencjalnie dyskryminujący w stosunku do innych portów lotniczych, nierówne traktowanie nie wyrządza tym pierwszym żadnej konkretnej szkody na korzyść tych drugich.

D — W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

97. Ocena proporcjonalności jest logicznie powiązana z oceną w sprawie niedyskryminacji²³. Z rozważań przedstawionych w zakresie zasady niedyskryminacji wynika, że podwójny parametr wybrany przez prawodawcę do określenia zakresu stosowania dyrektywy jest

98. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada proporcjonalności wymaga, by wybory prawodawcy były właściwe dla osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia²⁴. Z uwagi na uznanie przysługujące prawodawcy wspólnotowemu w zakresie regulacji opłat lotniskowych, nie chodzi o to, aby ustalić, czy środek zastosowany przez prawodawcę był jedynym lub najlepszym z możliwych²⁵, lecz aby sprawdzić, czy wybór prawodawcy nie był ewidentnie niekonieczny lub nieadekwatny do celu dyrektywy²⁶.

99. W tym przypadku główne porty lotnicze zostały włączone w zakres stosowania dyrektywy przy założeniu, że ryzyko nadużyć może wynikać ze strategicznych korzyści, które generalnie przynależą do tej kategorii portów lotniczych. Strona skarżąca nie zdołała

23 — W kwestii powiązania zasady niedyskryminacji oraz zasady proporcjonalności zob. wyrok z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-535/03 Unimark i North Sea Fishermen's Organisation, Zb.Orz. s. I-2689, pkt 53; a także ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 47. Dla porównania rodzaju analizy związanej z kontrolą niedyskryminacji i proporcjonalności zob. opinia rzecznika generalnego F. Capotortiego w sprawie 114/76 Bela-Mühle Bergmann (wyrok z dnia 5 lipca 1977 r., Rec. s. 1211, pkt 6).

24 — Zobacz wyrok z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-2405, pkt 54; a także ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 79.

25 — Zobacz ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 83.

26 — Zobacz ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie Afton Chemical, pkt 46.

wykazać oczywistego błędu tego założenia²⁷. W tym kontekście prawodawca, na podstawie ogólnej oceny stanu sektora portów lotniczych, uznał za niezbędne powołanie organu nadzorującego dla każdego państwa członkowskiego, aby przyczynić się do bardziej przejrzystego uregulowania opłat lotniskowych w odniesieniu do sytuacji w sektorze transportu lotniczego Unii Europejskiej. Nie wydaje mi się, aby założenie powołania takiego organu jako takie mogło zostać uznane za arbitralne lub ewidentnie niekonieczne, zwłaszcza biorąc pod uwagę potencjalny rozwój uregulowań w zakresie opłat lotniskowych, ze względu na wyniki, jakie będą uzyskiwane²⁸.

100. Wchodząc bardziej w szczegóły, w odniesieniu do specyfiki wpływu zobowiązań nakładanych przez dyrektywę na realia portów lotniczych należy sprawdzić, czy wraz z wprowadzeniem parametru „głównego” portu lotniczego, prawodawca nie poddał tej kategorii portów lotniczych obciążeniom wyższym niż te, które są konieczne, aby minimalizować ryzyko nadużyć.

101. Wielkie Księstwo Luksemburga i Republika Słowacka skarżą się, że stosowanie

dyrektywy do ich głównych portów lotniczych nakładałoby obciążenia, które – proporcjonalnie – mogłyby mieć na nie bardziej negatywny wpływ niż na lotniska o ruchu pasażerskim powyżej 5 milionów.

102. Należy jednak zauważyć, że dla uznania oczywistej nieadekwatności środka nie ma znaczenia sam fakt, że rozwiązanie legislacyjne okazuje się niekorzystne dla określonej grupy w większym stopniu niż dla innej²⁹. Znaczenie zakładanych celów może nawet uzasadniać negatywne skutki gospodarcze dla niektórych podmiotów, choćby znaczne³⁰, a Trybunał może interweniować tylko w przypadku, gdy takie rozwiązania wydają się być w oczywisty sposób błędne lub jeżeli niedogodności wynikające z nich dla niektórych podmiotów gospodarczych są nieproporcjonalne do korzyści, jakie one wywołują dla drugiej strony³¹. W praktyce więc kryterium „głównego” portu lotniczego mogłoby być usankcjonowane tylko gdyby wykazano, że obciążenia administracyjne dotyczące ogólnie portów lotniczych o ruchu pasażerów poniżej 5 milionów są większe niż korzyści wynikające z zastosowania dyrektywy i zwiększają koszty operacyjne

27 — Zobacz pkt 77, 81 niniejszej opinii.

28 — Zobacz art. 12 dyrektywy.

29 — Zobacz wyrok z dnia 9 lipca 1985 r. w sprawie 179/84 Bozzetti, Rec. s. 2301, pkt 34; a także ww. w przypisie 23 wyrok w sprawie Unifitmark i North Sea Fishermen's Organisation, pkt 63.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok Arcelor Atlantique et Lorraine i in., op.cit., pkt 59.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 24 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 56.

zainteresowanych stron tak bardzo, że trwale zagrażają ich konkurencyjności³².

103. Nie sądzę, aby Wielkie Księstwo Luksemburga było w stanie przedstawić taki dowód. Jak już wspomniano powyżej³³, koszty, które według Wielkiego Księstwa Luksemburga wynikałyby z powołania organu nadzorującego, doprowadziłyby do wzrostu opłat lotniskowych, lecz nie w takim wymiarze, by przewoźnicy lotniczy zdecydowali się opuścić port lotniczy Findel na rzecz innych konkurencyjnych portów lotniczych. Ponadto nie sądzę, aby minimalna wymagana harmonizacja przewidziana w dyrektywie mogła mieć znaczący wpływ na realia portów lotniczych, które często już zaczęły dostosowywać się do gwarancji przejrzystości i niedyskryminacji proponowanych w przeszłości przez Radę Organizacji Lotnictwa Cywilnego i Międzynarodowego³⁴. Dlatego nie sądzę, aby teoretyczne koszty wskazywane przez Wielkie Księstwo Luksemburga były niewspółmierne do interesu wynikającego z wdrożenia dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich.

32 — Idem. Podobnego ciężaru dowodu Trybunał wymagał na przykład w ww. w przypisie 10 wyroku w sprawie SAM Schiffahrt i Stapf, pkt 36.

33 — Zobacz pkt 67–69 niniejszej opinii.

34 — Dyrektywa przywołuje – nadając jej moc prawną – politykę w sprawie opłat lotniskowych określoną przez Radę Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (Rada ICAO) w 2004 r.: zob. motyw 9, 10 dyrektywy.

104. Jestem więc zdania, że włączenie w zakres stosowania dyrektywy „głównego” portu lotniczego w każdym państwie członkowskim nie wykracza poza to, co konieczne, aby zapobiec ryzyku nadużyć ze strony zarządzających portami lotniczymi wobec przewoźników lotniczych. Podsumowując, uważam, że nie można zarzucić prawodawcy wspólnotowemu żadnego naruszenia zasady proporcjonalności.

E — W przedmiocie naruszenia zasady pomocniczości

105. Zasada pomocniczości stanowi, jak wiadomo, że Unia Europejska w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania tylko wówczas i tylko w zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a – z uwagi na rozmiar lub skutki proponowanych działań – możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii Europejskiej³⁵.

106. W odniesieniu do dyrektywy, o której mowa w niniejszej sprawie, miałem już okazję podkreślić³⁶, że zgodnie z art. 80 ust. 2 WE, ustala ona wspólne zasady nakładania opłat

35 — Zobacz ww. w przypisie 12 wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 177; a także Alliance for Natural Health i in., pkt 101.

36 — Zobacz pkt 46 niniejszej opinii.

lotniskowych w portach lotniczych we Wspólnocie, w celu uniknięcia nadużyć ze strony zarządzających portami lotniczymi wobec przewoźników lotniczych. Według prawodawcy wspólnotowego cel ten „nie może być osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, jako że poprzez działania na poziomie krajowym nie jest możliwe wprowadzenie jednolitych systemów opłat lotniskowych w całej Wspólnocie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie wspólnotowym”³⁷.

107. Wielkie Księstwo Luksemburga zaprzecza, aby w odniesieniu do portów lotniczych o ruchu mniejszym niż 5 milionów pasażerów niezbędne było zastosowanie ram wspólnotowych, w oparciu o fakt, że dyrektywa wyłącza ze swojego zakresu stosowania wiele portów lotniczych o takim rozmiarze.

108. W świetle rozważań dotyczących podwójnego parametru wybranego przez prawodawcę w ramach realizacji przysługującego mu w tej dziedzinie uznania uważam, że uwaga Wielkiego Księstwa Luksemburga nie jest zasadna. W rzeczywistości porty lotnicze o ruchu pasażerskim poniżej 5 milionów, które wchodzą w zakres dyrektywy, tak jak port lotniczy Findel, są do niej włączone ze

względem na to, iż są to „główne” porty lotnicze, niezależnie od ich ruchu pasażerskiego.

109. Pozostawienie państwom członkowskim zadania uregulowania opłat lotniskowych we własnych „głównych” portach lotniczych obsługujących poniżej 5 milionów pasażerów rocznie spowodowałoby rozbieżne kształtowanie przepisów krajowych. Takie rozbieżności mogłyby, w perspektywie długoterminowej, powodować nieefektywność, a w perspektywie natychmiastowej – nawet ułatwiać nadużycia ze strony portów lotniczych, ze szkodą dla przewoźników lotniczych. Wreszcie nie możemy także pominąć faktu, że ruch lotniczy jest ze swej natury działalnością w dużej mierze międzynarodową i dlatego nie może na ogół podlegać regulacjom na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

110. Wynika stąd, że cel dyrektywy nie mógłby być osiągnięty w sposób satysfakcjonujący poprzez działania podejmowane na poziomie krajowym.

111. Podsumowując: określając zakres stosowania dyrektywy na podstawie podwójnego parametru, o którym mowa w art.1 ust. 2, prawodawca wspólnotowy nie naruszył – moim zdaniem – zasady pomocniczości.

37 — Motyw 19 dyrektywy.

V — Wnioski

112. Na podstawie przeprowadzonych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- oddalił skargę;
- obciążył Wielkie Księstwo Luksemburga kosztami postępowania;
- orzekł, że Komisja i Republika Słowacka pokrywają własne koszty.