

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 12 maja 2011 r. *

W sprawie C-176/09

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 akapit pierwszy WE, wniesioną w dniu 15 maja 2009 r.,

Wielkie Księstwo Luksemburga, reprezentowane przez C. Schiltza, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez adwokata P. Kinscha,

strona skarżąca,

popierane przez:

Republikę Słowacką, reprezentowaną przez B. Ricziową, działającą w charakterze pełnomocnika,

interwenient,

* Język postępowania: francuski.

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, reprezentowanemu przez A. Troupiotisa oraz A. Neergaarda, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez E. Karlsson oraz M. M. Moore'a, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranym przez:

Komisję Europejską, reprezentowaną przez K. Simonssona oraz C. Vrignon, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis, J. Malenovský i T. von Danwitz (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 października 2010 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ W swej skardze Wielkie Księstwo Luksemburga wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz.U. L 70, s. 11) z powodu naruszenia zasad równego traktowania, proporcjonalności i pomocniczości.

Ramy prawne

- ² Dyrektywa 2009/12 została przyjęta na podstawie art. 80 ust. 2 WE.

- 3 Zgodnie ze zdaniem trzecim motywu 1 tej dyrektywy „zarządzający portami lotniczymi oferujący obiekty i urządzenia oraz usługi, za które pobierane są opłaty lotniskowe, powinni dołożyć starań, aby ich działalność była ekonomicznie efektywna”.

- 4 Zdanie pierwsze motywu 2 wspomianej dyrektywy stanowi, iż „niezbędne jest stworzenie wspólnych ram określających najważniejsze elementy opłat lotniskowych oraz sposób ich ustalania, ponieważ przy braku takich ram mogą nie być spełnione podstawowe wymogi w stosunkach między zarządzającymi portami lotniczymi a użytkownikami tych portów”.

- 5 Jeżeli chodzi o zakres stosowania dyrektywy 2009/12, jej motywy 3 i 4 precyzują:

„(3) Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie do [...] portów lotniczych powyżej określonej [minimalnej] 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 [nie osiąga minimalnej wielkości], 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”.

6 Motyw 15 dyrektywy 2009/12 brzmi następująco:

„Zarządzający portami lotniczymi powinni mieć możliwość wprowadzania opłat lotniskowych dostosowanych do infrastruktury lub poziomu świadczonych usług, jako że przewoźnicy lotniczy mają uzasadniony interes w tym, aby wymagać od zarządzających portami lotniczymi usług odpowiadających stosunkowi ceny do jakości. Jednak dostęp do zróżnicowanego standardu infrastruktury lub usług powinien być w sposób niedyskryminacyjny otwarty dla wszystkich przewoźników lotniczych pragnących z nich korzystać. Jeżeli popyt przewyższa podaż, dostępu należy udzielać na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów opracowanych przez zarządzającego portem lotniczym. Wszelkiego rodzaju zróżnicowanie w stosowaniu opłat lotniskowych powinno być przejrzyste, obiektywne i opierać się na jasnych kryteriach”.

7 Zgodnie z motywem 19 wspomnianej dyrektywy:

„Ponieważ cel niniejszej dyrektywy, a mianowicie ustalenie wspólnych zasad nakładania opłat lotniskowych w portach lotniczych we Wspólnocie, 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, Wspólnota może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule zakres niniejszej dyrektywy nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia powyższego celu”.

8 Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 i 2 w „dyrektywie ustala się wspólne zasady nakładania opłat lotniskowych w portach lotniczych we Wspólnocie” i „ma [ona] zastosowanie do wszystkich portów lotniczych położonych na terytorium, na którym stosuje się

traktat [WE], otwartych dla ruchu handlowego i obsługujących rocznie ponad 5 milionów pasażerów oraz do portu lotniczego o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim”.

- 9 Na mocy art. 2 pkt 4 dyrektywy 2009/12 opłata lotniskowa oznacza „należność pobieraną na rzecz zarządzającego portem lotniczym, uiszczaną przez użytkowników portu lotniczego za korzystanie z obiektów i urządzeń oraz usług udostępnianych wyłącznie przez zarządzającego portem lotniczym, związanych z lądowaniem, startem, oświetleniem i parkowaniem statków powietrznych oraz obsługą pasażerów i ładunków”.

- 10 Artykuł 3 zdanie pierwsze tej samej dyrektywy przewiduje, że „państwa członkowskie zapewniają niedyskryminowanie użytkowników portów lotniczych w zakresie opłat lotniskowych”.

- 11 W tym celu dyrektywa 2009/12 przewiduje wprowadzenie obowiązkowej procedury regularnych konsultacji między zarządzającym danym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego albo przedstawicielami lub stowarzyszeniami użytkowników portu lotniczego oraz procedurę odwoławczą. Co się tyczy wspomnianych procedur, art. 6 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają wprowadzenie obowiązkowej procedury regularnych konsultacji między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego albo przedstawicielami lub stowarzyszeniami użytkowników portu lotniczego, dotyczących funkcjonowania systemu opłat lotniskowych, wysokości opłat lotniskowych oraz – odpowiednio – jakości świadczonych usług. Konsultacje takie odbywają się przynajmniej raz w roku, o ile strony nie postanowią inaczej w trakcie ostatnich przeprowadzonych konsultacji. Jeśli zostało zawarte wieloletnie porozumienie między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego, konsultacje odbywają się zgodnie z postanowieniami takiego porozumienia. W każdym przypadku państwa członkowskie zachowują prawo do wystąpienia o częstsze prowadzenie konsultacji.

2. Państwa członkowskie zapewniają, w miarę możliwości, wprowadzanie zmian systemu lub wysokości opłat lotniskowych w drodze porozumienia pomiędzy zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego. W tym celu zarządzający portem lotniczym przedkłada użytkownikom portu lotniczego wszelkie propozycje zmian systemu lub wysokości opłat lotniskowych wraz z uzasadnieniem proponowanych zmian nie później niż na cztery miesiące przed ich wejściem w życie, chyba że występują wyjątkowe okoliczności, których uzasadnienie przedstawia się użytkownikom portu lotniczego. Zarządzający danym portem lotniczym organizuje konsultacje w sprawie proponowanych zmian z udziałem użytkowników portu lotniczego i uwzględnia ich opinie przed podjęciem decyzji. Zarządzający portem lotniczym zwykle publikuje podjętą decyzję lub zalecenie nie później niż dwa miesiące przed jej wejściem w życie. W przypadku gdy pomiędzy zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami nie zostało osiągnięte porozumienie w sprawie proponowanych zmian, zarządzający portem lotniczym uzasadnia swoją decyzję, uwzględniając opinie wyrażone przez użytkowników portu lotniczego.

3. W przypadku sporu w sprawie decyzji o opłatach lotniskowych podjętej przez zarządzającego portem lotniczym państwa członkowskie zapewniają każdej ze stron możliwość ubiegania się o interwencję niezależnego organu nadzorującego, o którym mowa w art. 11, który bada zasadność zmian systemu lub wysokości opłat lotniskowych.

4. Zmiana systemu lub wysokości opłat lotniskowych wprowadzona przez zarządzającego portem lotniczym – o ile została zakwestionowana przed niezależnym organem nadzorującym – nie może wejść w życie przed zbadaniem sprawy przez ten organ. Niezależny organ nadzorujący w okresie czterech tygodni od przedstawienia mu sprawy podejmuje tymczasową decyzję o wprowadzeniu w życie zmiany opłat lotniskowych, chyba że ostateczna decyzja może zostać podjęta w tym samym terminie.

5. Państwo członkowskie może odstąpić od stosowania ust. 3 i 4 w odniesieniu do zmian wysokości lub struktury opłat lotniskowych w tych portach lotniczych, dla których:

- a) istnieje obowiązkowa procedura na mocy prawa krajowego, zgodnie z którą opłaty lotniskowe lub ich maksymalną wysokość ustala lub zatwierdza niezależny organ nadzorujący; lub

- b) istnieje obowiązkowa procedura na mocy prawa krajowego, zgodnie z którą niezależny organ nadzorujący bada – regularnie lub w odpowiedzi na wnioski zainteresowanych stron – czy w takich portach ma miejsce skuteczna konkurencja. W przypadku gdy jest to uzasadnione wynikami takiego badania, państwa członkowskie postanawiają, że opłaty lotniskowe lub ich maksymalna wysokość są określane lub zatwierdzane przez niezależny organ nadzorujący. Decyzję tę stosuje się tak długo, jak to konieczne, w oparciu o badanie przeprowadzone przez ten organ.

[...]”

- 12 Za każdym razem, kiedy mają się odbyć konsultacje zarządzający portem lotniczym zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2009/12 przekazuje wszystkim użytkownikom portu lotniczego albo przedstawicielom lub stowarzyszeniom użytkowników portu lotniczego informacje na temat elementów, na podstawie których określa się system lub wysokość wszystkich opłat nakładanych w każdym porcie lotniczym przez zarządzającego portem lotniczym.

- 13 Jeżeli chodzi o powoływanie i działanie niezależnego organu nadzorującego, art. 11 ust.1–3 i 5 dyrektywy 2009/12 przewiduje:

„1. Państwa członkowskie wyznaczają lub powołują niezależny organ jako swój krajowy niezależny organ nadzorujący, po to, aby zapewnić prawidłowe stosowanie środków podejmowanych zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy oraz wykonywać przynajmniej te zadania, które zostały przydzielone na mocy art. 6. Organem tym może być podmiot, któremu państwo członkowskie zleciło stosowanie dodatkowych środków regulacyjnych, o których mowa w art. 1 ust. 5, w tym zatwierdzanie

systemów opłat lotniskowych lub wysokości opłat lotniskowych, pod warunkiem że podmiot ten spełnia wymogi określone w ust. 3 niniejszego artykułu.

2. Zgodnie z prawem krajowym niniejsza dyrektywa nie uniemożliwia niezależnemu organowi nadzorującemu przekazywania – pod jego nadzorem i przy jego pełnej odpowiedzialności – zadania wprowadzenia w życie niniejszej dyrektywy innym niezależnym organom nadzorującym, pod warunkiem że wprowadzanie w życie odbywa się zgodnie z takimi samymi normami.

3. Państwa członkowskie gwarantują niezależność organu nadzorującego, zapewniając jego odrębność prawną i niezależność funkcyjną od jakiegokolwiek zarządzającego portem lotniczym i przewoźnika lotniczego. Państwa członkowskie, które zachowują prawo własności względem portów lotniczych, zarządzających portami lotniczymi lub przewoźników lotniczych lub które zachowują kontrolę nad zarządzającymi portami lotniczymi lub przewoźnikami lotniczymi, zapewniają, aby zadania związane z tym prawem własności lub z kontrolą nie zostały powierzone niezależnemu organowi nadzorującemu. Państwa członkowskie zapewniają bezstronne i przejrzyste wykonywanie uprawnień przez niezależny organ nadzorujący.

[...]

5. Państwa członkowskie mogą utworzyć mechanizm finansowania dla niezależnego organu nadzorującego, który może obejmować nałożenie opłaty na użytkowników portów lotniczych i zarządzających portami lotniczymi”.

¹⁴ Na mocy art. 12 ust. 1 dyrektywy 2009/12 w terminie do dnia 15 marca 2013 r. Komisja Europejska przekazuje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej sprawozdanie ze stosowania tej dyrektywy oceniające postępy w osiągnięciu jej celów.

- 15 Zgodnie z art. 13 ust. 1 akapit pierwszy rzeczony dyrektywy państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy w terminie do dnia 15 marca 2011 r.

Żądania stron i przebieg postępowania przed Trybunałem

- 16 Wielkie Księstwo Luksemburga wnosi do Trybunału o:
- tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 2 dyrektywy 2009/12, który stanowi, iż stosuje się ona do portu lotniczego o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim;
 - tytułem żądania ewentualnego – stwierdzenie nieważności dyrektywy 2009/12 w całości oraz
 - obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.
- 17 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:
- tytułem żądania głównego – oddalenie skargi jako bezzasadnej oraz
 - obciążenie Wielkiego Księstwa Luksemburga kosztami postępowania;
 - tytułem żądania ewentualnego, w przypadku gdyby Trybunał stwierdził nieważność dyrektywy 2009/12 – zachowanie jej skuteczności do chwili wydania nowego aktu.

- 18 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 14 października 2009 r. Republika Słowacka i Komisja zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwientów popierających żądania odpowiednio Wielkiego Księstwa Luksemburga oraz Parlamentu i Rady.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie pierwszego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania

Argumentacja stron

- 19 Pierwszy zarzut dotyczący naruszenia zasady równego traktowania zawiera dwie odrębne części. W części pierwszej Wielkie Księstwo Luksemburga popierane przez Republikę Słowacką twierdzi, iż jest traktowane w sposób odmienny od innych państw członkowskich, w których duże regionalne porty lotnicze obsługujące rocznie od 1 do 5 milionów pasażerów nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2009/12, podczas gdy znajdują się one w takiej samej sytuacji co jedyny luksemburski handlowy port lotniczy, a mianowicie port lotniczy Luksemburg-Findel, na którym ruch wynosi 1,7 miliona pasażerów rocznie. Chodzi tu o porty lotnicze w Hahn (Niemcy) i w Charleroi (Belgia) o ruchu rzędu odpowiednio 4 miliony i 2,9 miliona pasażerów, przy czym owe porty lotnicze znajdują się w tym samym obszarze geograficznym pochodzenia klienteli co luksemburski port lotniczy, czyli w odległości mniejszej niż 200 km i są jego bezpośrednimi konkurentami. Chodzi tu ponadto o duże regionalne porty lotnicze położone w pobliżu ośrodka miejskiego pewnej wielkości lub

cechujące się pewnym poziomem działalności gospodarczej takie jak port lotniczy w Turynie (Włochy) lub w Bordeaux (Francja) obsługujące odpowiednio 3,5 i 3,4 miliona pasażerów.

- 20 W drugiej części pierwszego zarzutu Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi, iż jest traktowane w ten sam sposób co państwa członkowskie, na których terytorium znajdują się porty lotnicze o ruchu w wielkości powyżej 5 milionów pasażerów rocznie, jak na przykład Republika Federalna Niemiec lub Królestwo Belgii.
- 21 Według Wielkiego Księstwa Luksemburga w tym kontekście należy odnieść się do kategoryzacji wynikającej z komunikatu Komisji z dnia 9 grudnia 2005 r. w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz.U. C 312, s. 1) i ograniczyć zakres stosowania dyrektywy 2009/12 do kategorii lotnisk, których ruch przekracza 5 milionów pasażerów rocznie.
- 22 Nie jest uzasadnione ani odmienne traktowanie w stosunku do dużych regionalnych portów lotniczych wyłączonych z zakresu stosowania dyrektywy 2009/12, ani takie samo traktowanie portu lotniczego Luksemburg-Findel i portów lotniczych obsługujących rocznie ponad 5 milionów pasażerów. Zarządzanie małymi lub średnimi portami lotniczymi o ruchu mniejszym niż 5 milionów pasażerów rocznie i ich finansowanie nie wymagają, jak wynika właśnie z motywu 3 tej dyrektywy stosowania „ram wspólnotowych”. Natomiast stwierdzenie zawarte w jej motywie 4, zgodnie z którym „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 [dyrektywy 2009/12]” jest pozbawione rzeczywistego znaczenia w świetle jej celu, a mianowicie zapobiegania nadużywaniu pozycji dominującej przez niektóre porty lotnicze. „Uprzywilejowana sytuacja” mogłaby być brana pod uwagę jedynie wtedy, gdyby w rzeczywistości tworzyła względem podmiotów korzyść tego samego rodzaju co korzyść, jaką stanowi okoliczność obsługiwaną ponad 5 milionów pasażerów rocznie. Nie jest tak automatycznie w przypadku największego portu lotniczego każdego państwa członkowskiego.

- 23 Jeżeli chodzi w szczególności o port lotniczy Luksemburg-Findel, to nie znajduje się on w takiej sytuacji jako uprzywilejowany punkt dostępu do Luksemburga i nie zachodzi żadne ryzyko nadużycia pozycji dominującej wobec podmiotów w świetle sytuacji konkurencyjnej, w jakiej znajduje się ten port lotniczy w stosunku do wielu położonych w jego pobliżu portów lotniczych obsługujących przedsiębiorstwa lotnicze oferujące loty w niskich cenach oraz do portów lotniczych stanowiących tzw. huby, takich jak porty lotnicze we Frankfurcie (Niemcy) lub w Brukseli (Belgia). Co więcej, pod względem gospodarczym luksemburski port lotniczy nie może znajdować się w kategorii porównywalnej z kategorią portów lotniczych obsługujących ponad 5 milionów pasażerów rocznie, nawet jeżeli część biletów w klasie biznesowej, jaką sprzedaje, jest większa niż w tych portach lotniczych. W konsekwencji silnej pozycji zarządzającego tym portem lotniczym nie można uważać za równoważną z pozycją zarządzającego portem lotniczym obsługującym ponad 5 milionów pasażerów rocznie.
- 24 Ryzyko nadużycia pozycji dominującej jest natomiast bardziej realne w przypadku innych większych regionalnych portów lotniczych nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy 2009/12, położonych w pobliżu ośrodka miejskiego pewnej wielkości lub cechujących się pewnym poziomem działalności gospodarczej, takich jak porty lotnicze w Turynie i w Bordeaux.
- 25 Prawdą jest, że w dziedzinach, w których prawodawca Unii musi dokonać złożonych ocen gospodarczych, jedynie jego oczywisty błąd w ocenie może mieć wpływ na zgodność z prawem jego działania. Niemniej jednak zasada ta zakłada, że prawodawca w rzeczywistości dokonał w spornym przypadku złożonej oceny, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. Nawet uznając, iż prawodawca przeprowadził ocenę złożonej sytuacji w zakresie pewnych kwestii, to ocena dotycząca portu lotniczego Luksemburg-Findel, którego obszar geograficzny pochodzenia klienteli jest szczególnie ograniczony, nie jest złożona. Oczywiście jest zatem, iż włączając ów port lotniczy o rocznym ruchu pasażerskim osiągającym ledwie jedną trzecią ruchu, powyżej którego stosowanie ram wspólnotowych uważa się zwykle za konieczne, prawodawca popełnił oczywisty błąd w ocenie.

- 26 Republika Słowacka dodaje, iż dane dotyczące sytuacji portu lotniczego w Bratysławie (Słowacja), który dzieli ten sam obszar geograficzny pochodzenia klienteli z portem lotniczym w Wiedniu (Austria), podważają twierdzenie, zgodnie z którym najważniejszy port lotniczy państwa członkowskiego stanowi „punkt dostępu” zawsze wykorzystywany przez dużą część podróżnych. Okoliczność, iż port lotniczy jest najważniejszy w państwie członkowskim, nie może więc być czynnikiem decydującym przy ocenie pozycji konkurencyjnej tego portu lotniczego na danym rynku.
- 27 Według Rady w świetle celu dyrektywy 2009/12 prawodawca Unii rzeczywiście uznał za oczywiste, iż główne porty lotnicze, a mianowicie te – tak jak port lotniczy Luksemburg-Findel – o największym ruchu pasażerskim rocznie w państwie członkowskim znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w państwie członkowskim, na którego terytorium leżą, ponieważ są porównywalne do portów lotniczych obsługujących rocznie ponad 5 milionów pasażerów.
- 28 Niemniej jednak duże regionalne porty lotnicze takie jak porty lotnicze w Charleroi i Hahn nie znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji, z której korzystają główne porty lotnicze w państwach członkowskich ich położenia. Te porty lotnicze nie stanowią głównego punktu dostępu do państw, w których są położone, tak jak port lotniczy o największym ruchu pasażerskim rocznie w swym państwie członkowskim, taki jak port lotniczy Luksemburg-Findel.
- 29 Według Parlamentu cele dyrektywy 2009/12 polegają – jak wynika to z jej motywów 1 i 2 – na zapewnieniu, ażeby zarządzający portami lotniczymi dokładali starań, aby ich działalność była ekonomicznie efektywna, i stworzeniu wspólnych ram określających najważniejsze elementy opłat lotniskowych. Celem rzeczonyj dyrek-

tywy jest zatem zagwarantowanie, aby użytkownicy portów lotniczych mogli mieć dostęp do usług lotniskowych w zamian za opłaty spełniające warunki ustanowione w tej dyrektywie przy zapewnieniu niedyskryminacji i przejrzystości.

- 30 Komisja utrzymuje w odniesieniu do projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie opłat lotniskowych [COM(2006) 820 wersja ostateczna (zwanego dalej „projektem dyrektywy”)], że celem wspomnianych wspólnych ram jest ułatwienie dyskusji w przedmiocie opłat lotniskowych pomiędzy portami lotniczymi i przedsiębiorstwami lotniczymi. W dyrektywie 2009/12 dąży się zatem do uniknięcia, aby zarządzający portem lotniczym znalazł się w pozycji siły w stosunku do przewoźników lotniczych w zakresie ustalania opłat lotniskowych ze względu na „uprzywilejowaną sytuację” portu lotniczego. W pozycji takiej znaleźć mogą się dwie kategorie portów lotniczych, a mianowicie główne porty lotnicze w każdym z państw członkowskich, które, ogólnie rzecz ujmując, znajdują się w pobliżu stolic i stanowią „punkty dostępu” do nich, oraz porty lotnicze, które ze względu na ich rozmiary znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją portów lotniczych należących do pierwszej kategorii. Porty lotnicze należące do tej pierwszej kategorii korzystają w sposób oczywisty, w szczególności ze względu na ich położenie w bezpośredniej okolicy bardzo zaludnionych ośrodków miejskich, z jakości ich infrastruktury i z istnienia klienteli biznesowej mało wrażliwej na zmiany cen biletów lotniczych, a niechętnie tracącej czas na dojazd do portów lotniczych położonych w odległości ponad stu kilometrów od ośrodków miejskich.

Ocena Trybunału

- 31 Zasada równego traktowania jako ogólna zasada prawa Unii wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 grudnia 1984 r. w sprawie 106/83 Sermide, Rec. s. 4209, pkt 28; z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93,

C-300/93 i C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. s. I-4863, pkt 50, 51; z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-313/04 Franz Egenberger, Zb.Orz. s. I-6331, pkt 33; a także z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 23).

- 32 Porównywalność odmiennych sytuacji należy oceniać w świetle ogółu cechujących je elementów. Elementy te winny być w szczególności określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza rzeczzone rozróżnienie. Należy poza tym uwzględnić zasady i cele dziedziny prawa, do której należy sporny akt (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 W tym względzie należy zaznaczyć, iż dyrektywa 2009/12 opiera się na art. 80 ust. 2 WE, który stanowi, że Rada może zdecydować, czy, w jakim zakresie i w jakim trybie właściwe przepisy mogą być przyjęte dla transportu morskiego i lotniczego.
- 34 Tym samym traktat, upoważniając Radę do zdecydowania zarówno o chwili, jak i zakresie jej interwencji dla transportu morskiego i lotniczego, powierza jej szerokie uprawnienia normatywne w zakresie przyjmowania stosownych reguł wspólnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9097, pkt 58; zob. również w odniesieniu do uprawnień prawodawczych Rady w dziedzinie wspólnej polityki transportowej wyroki: z dnia 28 listopada 1978 r. w sprawie 97/78 Schumalla, Rec. s. 2311, pkt 4; 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).
- 35 Jeżeli chodzi o sądową kontrolę tej kompetencji, sąd Unii nie może zastąpić oceny prawodawcy Unii swoją własną oceną, lecz musi ograniczyć się do zbadania, czy

ocena ta jest dotknięta oczywistym błędem albo stanowi nadużycie władzy lub czy prawodawca nie przekroczył w oczywisty sposób granic przysługujących mu uprawnień normatywnych (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-881, pkt 18; z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. s. I-5755, pkt 58; ww. wyrok w sprawach połączonych SAM Schiffahrt i Stapf, pkt 24; wyrok 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 64).

- ³⁶ Pierwszy zarzut wysunięty przez Wielkie Księstwo Luksemburga, które podnosi w jego pierwszej części, że odmienne traktowanie zastosowano do porównywalnych sytuacji, oraz w drugiej części, że odmienne sytuacje zostały potraktowane w taki sam sposób, należy zbadać w świetle kryteriów przypomnianych w pkt 31–35 niniejszego wyroku.

W przedmiocie pierwszej części pierwszego zarzutu dotyczącej odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji

- ³⁷ Jeżeli chodzi o odmienne traktowanie porównywalnych sytuacji, Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi zasadniczo, iż port lotniczy Luksemburg-Findel jest przedmiotem odmiennego traktowania w stosunku do sposobu traktowania portów lotniczych wyłączonych z zakresu stosowania dyrektywy 2009/12 obsługujących rocznie ponad 1 milion, lecz mniej niż 5 milionów pasażerów i które, tak samo jak luksemburski port lotniczy, są sklasyfikowane w kategorii dużych lotnisk regionalnych zgodnie z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji z dnia 9 grudnia 2005 r. W szczególności chodzi tu o odmienne traktowanie w stosunku do portów lotniczych w Charleroi i w Hahn oraz w stosunku do portów lotniczych położonych w pobliżu

ośrodka miejskiego pewnej wielkości lub cechującego się pewnym poziomem działalności gospodarczej, takich jak porty lotnicze w Turynie lub w Bordeaux.

- 38 W tym względzie z motywów 3 i 4 dyrektywy 2009/12 wynika, że przyjmując ją, prawodawca Unii uznał, iż nie było konieczne włączać do jej zakresu stosowania wszystkich portów lotniczych Unii, lecz należało objąć nią jedynie dwie kategorie portów lotniczych, a mianowicie porty lotnicze powyżej minimalnej wielkości oraz te o największym ruchu pasażerskim w skali roku w państwach członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga tej minimalnej wielkości, jak port lotniczy Luksemburg-Findel.
- 39 W dyrektywie, zgodnie z jej art. 1 ust. 1 „ustala się wspólne zasady nakładania opłat lotniskowych w portach lotniczych”. Jej przedmiotem jest uregulowanie stosunków pomiędzy zarządzającymi portami lotniczymi oraz ich użytkownikami w zakresie ustalania opłat lotniskowych.
- 40 Jak wynika z motywów 2, 4 i 15 dyrektywy 2009/12, przyjmując wspólne ramy, prawodawca Unii starał się polepszyć stosunki pomiędzy zarządzającymi portami lotniczymi i ich użytkownikami oraz uniknąć sytuacji, w której nie byłyby spełnione pewne podstawowe wymogi dotyczące tych stosunków, takie jak przejrzystość opłat, konsultacje z użytkownikami oraz niedyskryminacja użytkowników.
- 41 Porównywalność portów lotniczych, o których mowa w pkt 37 niniejszego wyroku, należy zatem oceniać w szczególności w świetle sytuacji w stosunku do użytkowników tych portów lotniczych, czyli przedsiębiorstw lotniczych.

- 42 Jak wynika z motywu 4 dyrektywy 2009/12, prawodawca Unii uznał, iż porty lotnicze o największym ruchu pasażerskim w skali roku położone w państwach członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga minimalnej wielkości przewidzianej przez tę dyrektywę, takie jak port lotniczy Luksemburg-Findel, znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do użytkowników portów lotniczych jako punkt dostępu do tego państwa członkowskiego. Jak zaznaczyły w szczególności Rada i Komisja, uznał on tym samym, że w przypadku tych portów lotniczych istnieje ryzyko, iż zarządzający nimi znajdują się w pozycji siły w stosunku do użytkowników, a w konsekwencji – ryzyko nadużycia tej pozycji w zakresie ustalania opłat.
- 43 Rzeczone porty lotnicze można uważać za główne porty lotnicze państw członkowskich, w których są one położone. Jak zaznaczyła Komisja, owe porty lotnicze są z reguły położone w pobliżu dużych ośrodków politycznych lub gospodarczych państw członkowskich i przyciągają w dużej części klientelę biznesową, dla której cena biletów jest tylko jednym z kryteriów i która może być szczególnie wrażliwa na lokalizację portu lotniczego, na możliwości połączeń z innymi środkami transportu oraz na jakość świadczonych usług.
- 44 Jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 64 opinii, w szczególności jeżeli chodzi o klientelę biznesową oraz średni i wysoki segment rynku, przedsiębiorstwa lotnicze z państw członkowskich i z państw trzecich mają strategiczny interes dużej wagi w proponowaniu lotów do i z głównego portu lotniczego takiego jak port lotniczy Luksemburg-Findel, zaś kwota opłat lotniskowych lub rzeczywiste rozmiary ruchu pasażerskiego nie mogą być uważane za decydujące kryteria dla tych przedsiębiorstw.
- 45 Ponadto, jeżeli przedsiębiorstwo lotnicze ma strategiczny interes w oferowaniu lotów z i do określonego państwa członkowskiego, główny port lotniczy jest jedynym, który obsługują one w państwach członkowskich mających jeden port lotniczy, jak ma to miejsce w szczególności w przypadku Wielkiego Księstwa Luksemburga. W przypadku tych państw członkowskich, w których istnieje wiele portów lotniczych, wydaje

się poza tym, iż można rozsądnie uznać, że przedsiębiorstwo lotnicze mające interes w zapewnieniu obsługi tylko jednej trasy lotniczej w państwie członkowskim woli port lotniczy o największym ruchu pasażerskim w skali roku.

⁴⁶ Nawet jeżeli rzeczywista wielkość rocznego ruchu pasażerskiego oraz kwota opłat lotniskowych mogą faktycznie stanowić istotne kryteria dla przedsiębiorstw lotniczych proponujących loty z i do określonego lotniska w państwie członkowskim, to z reguły przedsiębiorstwa te mają strategiczny interes w oferowaniu takich lotów, przez co kryteriów tych nie można uważać za decydujące dla tych przedsiębiorstw przy wyborze przez nie portów lotniczych, z których prowadzą loty.

⁴⁷ W tych okolicznościach, w świetle szerokich uprawnień normatywnych, jakie ma prawodawca Unii w dziedzinie polityki w zakresie transportu lotniczego, nie można podważać dokonanej przez niego oceny, zgodnie z którą w państwach członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga minimalnej wielkości przewidzianej w dyrektywie 2009/12, port lotniczy o największym ruchu pasażerskim w skali roku należy uważać za punkt dostępu do danego państwa, co sprawia, iż znajduje się on w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do użytkowników portów lotniczych.

⁴⁸ Natomiast portów lotniczych, które nie są włączone do zakresu stosowania dyrektywy 2009/12, nie można – niezależnie od rzeczywistych rozmiarów rocznego ruchu pasażerskiego – uważać za główne porty lotnicze państw członkowskich, w których są położone. Jak zaznaczył to również rzecznik generalny w pkt 65, 74 i 77 opinii,

takie porty lotnicze można uważać za drugorzędne porty lotnicze państw członkowskich mające dla przedsiębiorstw lotniczych zasadniczo inne znaczenie strategiczne w stosunku do głównych portów lotniczych, co stawia je w innych sytuacjach w stosunku do użytkowników portów lotniczych w zakresie ustalania opłat lotniskowych.

- 49 W świetle uwag poczynionych w pkt 45 niniejszego wyroku, w szczególności drugorzędne portu lotniczego nie można zasadniczo uważać za punkt dostępu do państwa członkowskiego, w którym jest on położony w rozumieniu wspomianej dyrektywy, nawet jeżeli jest to duży regionalny port lotniczy położony w pobliżu ośrodka miejskiego, taki jak porty lotnicze w Bordeaux i w Turynie. Ponadto drugorzędne porty lotnicze, a w szczególności te niepołożone w pobliżu ośrodka miejskiego, mogą okazać się bardziej interesujące dla tzw. tanich przedsiębiorstw. Takie przedsiębiorstwa lotnicze kierują bowiem ofertę do klienteli mającej zasadniczo wymagania inne niż klientela biznesowa, bardziej wrażliwej na ceny biletów i bardziej skłonnej odbywać podróże pomiędzy obsługiwanym miastem i portem lotniczym. Można uważać, że takie przedsiębiorstwa, dla których kwoty opłat lotniskowych są decydujące, posiadają pewną siłę nacisku pozwalającą im wpływać na ustalanie poziomu tych opłat.
- 50 W tych okolicznościach wykonywanie kompetencji przez prawodawcę Unii nie jest dotknięte oczywistym błędem ani nie stanowi nadużycia władzy, a uznając, że drugorzędne porty lotnicze państw członkowskich nie znajdują się w tej samej sytuacji, w stosunku do użytkowników portów lotniczych, co główne porty lotnicze, prawodawca ten nie przekroczył w oczywisty sposób granic uprawnień normatywnych przysługujących mu w tej dziedzinie. W każdym razie dopuszczalne jest, aby prawodawca ów odwołał się do kategoryzacji stosownie do obiektywnych kryteriów i na podstawie ustaleń ogólnych w celu wprowadzenia generalnych i abstrakcyjnych uregulowań (zob. podobnie wyrok z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-485/08 P Gualtieri przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-3009, pkt 81). Jest tak tym bardziej, gdy wprowadzenie przez prawodawcę Unii wspólnej polityki łączy się z koniecznością oceny złożonej sytuacji gospodarczej, jak to ma miejsce z reguły w dziedzinie transportu lotniczego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawach połączonych SAM Schiffahrt i Stapf, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo; w sprawach połączonych Omega Air i in., pkt 65).

- 51 W tych warunkach należy oddalić pierwszą część pierwszego zarzutu dotyczącą odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji.

W przedmiocie części drugiej pierwszego zarzutu dotyczącej równego traktowania odmiennych sytuacji

- 52 W odniesieniu do drugiej części pierwszego zarzutu dotyczącej równego traktowania odmiennych sytuacji Wielkie Księstwo Luksemburga twierdzi zasadniczo, iż lotniska o największym ruchu pasażerskim w skali roku w państwach członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga ruchu w wielkości 5 milionów pasażerów rocznie, są traktowane w ten sam sposób co porty lotnicze obsługujące ponad 5 milionów pasażerów rocznie, podczas gdy te pierwsze nie znajdują się w pozycji siły w stosunku do użytkowników portów lotniczych ani nie mają takiej samej siły gospodarczej co te drugie.

- 53 W tym względzie bezsporne jest pomiędzy stronami postępowania, iż porty lotnicze obsługujące rocznie ponad 5 milionów pasażerów znajdują się, z racji samej wielkości tego ruchu pasażerskiego, w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do użytkowników i że włączenie tej kategorii portów lotniczych do zakresu stosowania dyrektywy 2009/12 jest uzasadnione ze względu na jej przedmiot i cel.

- 54 Okoliczność, iż sytuacja tych portów lotniczych nie jest taka sama jak sytuacja portów lotniczych o największym ruchu pasażerskim w skali roku w państwach członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga ruchu w wielkości 5 milionów pasażerów rocznie, nie oznacza, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 82 opinii, iż włączenie tych portów lotniczych do zakresu stosowania dyrektywy 2009/12 jest sprzeczne z zasadą równego traktowania. Jak bowiem stwierdzono w pkt 47 i 53

niniejszego wyroku, słusznie uważa się, iż te dwie kategorie portów lotniczych znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do ich użytkowników i przez to są w porównywalnych sytuacjach. Okoliczność, że źródłem tej sytuacji jest w jednym przypadku strategiczne położenie danych portów lotniczych a w innym wielkość rocznego ruchu, nie może, w świetle przedmiotu i celu rzeczzonej dyrektywy, spowodować, aby ocena dokonana przez prawodawcę Unii była dotknięta nieprawidłowością.

- 55 W tych okolicznościach należy oddalić drugą część pierwszego zarzutu dotyczącą równego traktowania odmiennych sytuacji i w konsekwencji oddalić ten zarzut w całości.

W przedmiocie drugiego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

Argumentacja stron

- 56 Według Wielkiego Księstwa Luksemburga art. 1 ust. 2 dyrektywy 2009/12 narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ kryterium określające zakres stosowania tej dyrektywy jest pozbawione znaczenia w świetle jej celów. Co więcej, jakkolwiek stosowanie zasad powiązania opłat z kosztami świadczenia usług, niedyskryminacji i przejrzystości w porcie lotniczym Luksemburg-Findel nie sprawia problemów, to procedury i obciążenia administracyjne oraz formalne mechanizmy wynikające z tej dyrektywy są nadmierne i nieproporcjonalne w stosunku do rozmiarów tego portu lotniczego. Mechanizmy konsultacji i nadzoru powodują koszty dla portu lotniczego Luksemburg-Findel oraz dla państwa Luksemburg. Koszt stosowania wspomnianej

dyrektywy do opłat lotniskowych został oszacowany na 839 500 EUR, co po przeniesieniu na pasażerów spowodowało wzrost o 16% obecnej opłaty za usługi dotyczące pasażerów.

- 57 Według Republiki Słowackiej Parlament i Rada nie uzasadniły za pomocą obiektywnych i proporcjonalnych do celu realizowanego przez dyrektywę 2009/12 kryteriów włączenia do jej zakresu stosowania portów lotniczych o największym ruchu pasażerskim w danym państwie członkowskim, położonych w państwach członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga ruchu w wielkości 5 milionów pasażerów rocznie. Włączenie do zakresu stosowania tej dyrektywy takiego portu lotniczego jedynie z tego powodu, iż jest to najważniejszy port lotniczy tego państwa członkowskiego, nie przyczynia się do osiągnięcia jej głównego celu, czyli polepszenia konkurencji pomiędzy portami lotniczymi i ograniczenia nadużyć pozycji dominującej. Do osiągnięcia tego celu nie przyczynia się również gwarancja, iż w każdym państwie członkowskim dyrektywa ta stosuje się do co najmniej jednego portu lotniczego niezależnie od tego, czy ów port lotniczy posiada pozycję dominującą na rynku lub czy ta pozycja jest całkowicie nieznacząca.
- 58 Rada przypomina orzecznictwo, zgodnie z którym jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka w stosunku do celu, jaki zamierza zrealizować właściwa instytucja, może podważyć zgodność z prawem tego środka. Według Rady w skardze nie wykazano, iż dyrektywa 2009/12 jest w sposób oczywisty niewłaściwa w świetle celu, jaki realizuje.
- 59 Zdaniem Parlamentu należy uwzględnić okoliczność, iż prawodawca Unii poprzestał na przyjęciu minimalnych zasad i dostarczył państwom członkowskim instrumenty w celu ich elastycznego stosowania. Ponadto okoliczność, że dyrektywa 2009/12 nie ma zastosowania do wszystkich portów lotniczych, nie dowodzi, iż system przez nią ustanowiony nie jest konieczny.
- 60 Komisja precyzuje, iż przy opracowywaniu dyrektywy 2009/12 brano pod uwagę wiele opcji. Zarówno z projektu dyrektywy, jak też z oceny wpływu [SEC(2006) 1688]

wynika, iż najbardziej restrykcyjna z badanych opcji została odrzucona w szczególności z tego względu, że spowodowałaby znaczny wzrost kosztów administracyjnych. Ostatecznie przyjęta opcja, która ogranicza się do określenia wspólnych zasad, została wybrana ze względu na mniejszy wpływ finansowy, mimo że była mniej skuteczna.

Ocena Trybunału

- ⁶¹ Z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż zasada proporcjonalności, która zalicza się do podstawowych zasad prawa Unii, wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów wspólnotowych były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-58/08 Vodafone i in., Zb.Orz. s. I-4999, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- ⁶² Jeżeli chodzi o sądową kontrolę przestrzegania tych warunków w dziedzinach, w których prawodawca dysponuje szerokimi uprawnieniami normatywnymi, jak w dziedzinie transportu lotniczego (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 58) jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka przyjętego w jednej z tych dziedzin w stosunku do celu, jaki zamierzają zrealizować właściwe instytucje, może podważyć zgodność z prawem tego środka (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Omega Air i in., pkt 64).
- ⁶³ Jednakże, nawet posiadając tego rodzaju uprawnienia, prawodawca wspólnotowy jest zobowiązany do oparcia swej decyzji na obiektywnych kryteriach. Ponadto w ramach analizy ograniczeń wynikających z różnych, możliwych do zastosowania środków, prawodawca powinien zbadać, czy cele zamierzone w przyjętym środku mogą uzasadniać powstanie negatywnych skutków gospodarczych, nawet znaczących, po

stronie niektórych podmiotów (ww. wyroki: w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 58; a także w sprawie Vodafone i in., pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 64 Do Trybunału należy zbadanie na podstawie kryteriów wspomnianych w trzech poprzedzających punktach, czy – jak twierdzi w szczególności Wielkie Księstwo Luksemburga – dyrektywa 2009/12 narusza zasadę proporcjonalności poprzez włączenie do jej zakresu stosowania portów lotniczych o największym ruchu pasażerskim w skali roku położonych w państwach członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga minimalnej wielkości przewidzianej przez tę dyrektywę, niezależnie od rzeczywistej wielkości tego ruchu.
- 65 W tym względzie należy przypomnieć, iż Komisja przed opracowaniem projektu dyrektywy dokonała oceny wpływu, a zbadane tam opcje są również przedstawione w tym projekcie. Z oceny wpływu wynika, iż Komisja zbadała różne opcje, do których należały w szczególności: opracowanie i przyjęcie na zasadzie dobrowolności środków samoregulacyjnych przez podmioty z sektora lotniczego, przyjęcie ram prawnych nakazujących przestrzeganie wspólnych zasad w celu ustalania opłat lotniskowych na poziomie krajowym oraz wprowadzenie ram prawnych, zgodnie z którymi opłaty lotniskowe musiałyby być ustalane i nakładane na podstawie jednej metody wyliczeń.
- 66 Jeżeli chodzi o kwestię tego, czy rozwiązanie, które ostatecznie przyjęto w dyrektywie 2009/12, polegające na przyjęciu ram nakazujących przestrzeganie wspólnych zasad w celu ustalania opłat lotniskowych na poziomie krajowym jest odpowiednie, by zrealizować cel rzeczony dyrektywy, strony zgadzają się, iż w sytuacji gdy istnieje ryzyko, że zarządzający portami lotniczymi znajdą się w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do ich użytkowników i w konsekwencji ryzyko nadużycia ich pozycji w zakresie ustalania opłat lotniskowych, ramy te są zasadniczo odpowiednie, aby zapobiec zrealizowaniu się takiego ryzyka. Wniosek ten zachowuje ważność dla portów lotniczych o największym ruchu pasażerskim położonych w państwach

członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga ruchu w wielkości 5 milionów pasażerów rocznie.

- 67 Co się tyczy niezbędności takich ram, należy stwierdzić, że Wielkie Księstwo Luksemburga nie przedstawiło mniej restrykcyjnych środków pozwalających osiągnąć ten cel w sposób tak samo skuteczny jak ramy przewidujące wspólne zasady w zakresie opłat lotniskowych.
- 68 Jeżeli chodzi o proporcjonalność dyrektywy 2009/12, to kwestionowana jest ona, ponieważ ustanawia procedury i obciążenia administracyjne, które są nadmierne i nieproporcjonalne w stosunku do rozmiarów portów lotniczych o największym ruchu pasażerskim położonych w państwach członkowskich, w których żaden port lotniczy nie osiąga ruchu w wielkości 5 milionów pasażerów rocznie, takich jak port lotniczy Luksemburg-Findel.
- 69 W tym względzie nic nie pozwala stwierdzić, iż obciążenia wynikające z systemu ustanowionego w dyrektywie 2009/12 dla danych portów lotniczych lub państw członkowskich są oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do korzyści z niego wynikających.
- 70 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o wpływ dyrektywy 2009/12 na działanie danych portów lotniczych, należy uznać, iż jej art. 6 przewiduje tylko, że państwa członkowskie zapewniają wprowadzenie przez zarządzających portami lotniczymi procedury regularnych konsultacji z użytkownikami portu odbywających się zasadniczo raz w roku, przy czym konkretny tryb tej procedury nie jest sprecyzowany w tym przepisie. Tym samym porty lotnicze mają zasadniczo swobodę organizacji tej procedury w zależności od ich rozmiarów, środków finansowych i personelu, jakim dysponują. Ten sam artykuł w ust. 5 stanowi, iż państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami postanowić, że interwencja niezależnego organu nadzorującego wyznaczonego zgodnie z art. 11 tej dyrektywy nie nastąpi.

- 71 Po drugie, jeżeli chodzi o ten organ, wspomniany art. 11 przewiduje jedynie, iż państwa członkowskie mają obowiązek wyznaczenia lub powołania takiego organu i nie wymaga od nich, aby przewidziały szczególne środki organizacji sprawiające, że musi on mieć określone rozmiary. Oprócz powyższego zgodnie z art. 11 ust. 2 możliwe jest przekazanie zadania wprowadzenia w życie tej dyrektywy innym niezależnym organom nadzorującym. Jak wreszcie zauważył rzecznik generalny w pkt 103 opinii, nie wydaje się, aby koszty wywołane wprowadzeniem dyrektywy 2009/12 mogły spowodować odejście przedsiębiorstw lotniczych z lotniska takiego jak Luksemburg-Findel.
- 72 Z powyższych uwag wynika, iż drugi zarzut podniesiony przez Wielkie Księstwo Luksemburga na poparcie skargi, dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności, należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie trzeciego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady pomocniczości

Argumentacja stron

- 73 W trzecim zarzucie Wielkie Księstwo Luksemburga utrzymuje, iż uregulowanie na poziomie Unii sytuacji, która mogła być uregulowana na poziomie krajowym, gdy nie zostaje osiągnięty ruch w wielkości 5 milionów pasażerów rocznie, nie jest zgodne z zasadą pomocniczości. Niezgodności tej dowodzi okoliczność, iż porty lotnicze o rozmiarach większych niż port lotniczy Luksemburg-Findel są zwolnione z przestrzegania obowiązków wynikających z dyrektywy 2009/12.

- 74 W tym względzie Rada podnosi, iż w skardze nie wyjaśniono, na czym polega powoływane naruszenie zasady pomocniczości. Jej zdaniem należy zbadać, czy cel zamierzony w art. 1 ust. 2 dyrektywy 2009/12 mógł być lepiej zrealizowany na poziomie Unii. Podstawowe zasady tej dyrektywy, a w szczególności zasady przejrzystości, niedyskryminacji i konsultacji z użytkownikami portów lotniczych ułatwiają bowiem bezpośrednio prowadzenie działalności przedsiębiorstw lotniczych. Podobnie dzieje się w przypadku portów lotniczych, których pozycja uległaby wzmocnieniu w stosunku do największych przedsiębiorstw lotniczych, ponieważ przedsiębiorstwa te nie mogłyby dłużej wymagać, aby stosowano wobec nich preferencyjne taryfy. Rada uważa, iż w świetle tych okoliczności oraz międzynarodowego charakteru właściwego rynkowi lotniczemu cele rzeczony dyrektywy mogą być zrealizowane jedynie na poziomie Unii.
- 75 Parlament jest zdania, iż skarga nie zawiera krytyki samego działania prawodawcy Unii. Niełatwo jest zatem pojąć, na jakiej podstawie może opierać się naruszenie zasady pomocniczości. Jeżeli natomiast Wielkie Księstwo Luksemburga przez pomocniczość rozumie zakres działania pozostawiony państwom członkowskim, to należy stwierdzić, iż jest on w zupełności zachowany, jako że dyrektywa 2009/12 nie określa trybu obliczania opłat ani też nie narzuca, które dochody należy uwzględnić. Ponadto wymogi dotyczące organizacji organu nadzorującego są względnie ograniczone.

Ocena Trybunału

- 76 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada pomocniczości jest ustanowiona w art. 5 akapit drugi WE i skonkretyzowana w załączonym do traktatu protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, na podstawie którego Wspólnota podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie wspólnotowym. Protokół ten ustanowił również w pkt 5

wytyczne dla określenia, czy te przesłanki zostały spełnione (ww. wyrok w sprawie Vodafone i in., pkt 72).

- 77 Co się tyczy aktów prawodawczych, wskazany protokół stanowi w pkt 6 i 7, że Wspólnota stanowi jedynie w koniecznym zakresie i że środki Wspólnoty powinny pozostawiać możliwie najszerszy zakres dla decyzji krajowych, zgodnie z celem danego środka oraz przy poszanowaniu wymogów traktatu (ww. wyrok w sprawie Vodafone i in., pkt 73).
- 78 Ponadto w pkt 3 protokołu uściślono, że zasada pomocniczości nie kwestionuje kompetencji przyznanych Wspólnocie przez traktat, zgodnie z wykładnią Trybunału.
- 79 Zasada pomocniczości ma zastosowanie, gdy prawodawca Unii wykorzystuje art. 80 WE jako podstawę prawną, ponieważ postanowienie to nie przyznaje mu kompetencji wyłącznej w celu przyjmowania przepisów w dziedzinie transportu lotniczego.
- 80 W niniejszej sprawie Wielkie Księstwo Luksemburga nie wyjaśniło jego trzeciego zarzutu w szczegółowy sposób, umożliwiając sądową kontrolę kwestii tego, w jakim zakresie krajowe uregulowania mogłyby zrealizować w wystarczający sposób cel zamierzony przez dyrektywę 2009/12 w państwie członkowskim, w którym główny port lotniczy nie osiąga minimalnej wielkości przewidzianej w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy.
- 81 Ponadto argument podniesiony przez to państwo członkowskie na poparcie jego trzeciego zarzutu, zgodnie z którym wspólne ramy nie są konieczne w odniesieniu do portów lotniczych obsługujących mniej niż 5 milionów pasażerów rocznie, nie może być przyjęty w szczególności ze względu na uwagi poczynione w pkt 47, 48 i 53–55 niniejszego wyroku. Wynika z nich bowiem, iż za znajdujące się w uprzywilejowanej

sytuacji uważa się nie tylko porty lotnicze obsługujące rocznie ponad 5 milionów pasażerów, lecz również te stanowiące główny port lotniczy państwa członkowskiego, w którym są położone, niezależnie od rzeczywistej wielkości ruchu pasażerskiego w skali roku.

- 82 Okoliczność, iż część portów lotniczych obsługujących ruch poniżej 5 milionów pasażerów rocznie nie jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2009/12, nie może ze swej strony być skutecznie podniesiona w celu udowodnienia naruszenia zasady pomocniczości, lecz może jedynie dowodzić, iż prawodawca Unii uznał – i w świetle uwag poczynionych w pkt 38 i 48 niniejszego wyroku miał słuszość – iż włączanie do jej zakresu stosowania takich portów lotniczych, jeżeli nie stanowią one głównego portu lotniczego państwa, w którym są położone, nie było konieczne.
- 83 W tych okolicznościach zarzut trzeci podniesiony przez Wielkie Księstwo Luksemburga na poparcie jego skargi, dotyczący naruszenia zasady pomocniczości, należy oddalić jako bezzasadny.
- 84 Jako że żaden z zarzutów podniesionych przez Wielkie Księstwo Luksemburga na poparcie jego skargi nie może zostać uwzględniony, skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 85 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Wielkiego Księstwa Luksemburga, a Wielkie Księstwo Luksemburga

przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy interwenienci pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**

- 2) Wielkie Księstwo Luksemburga zostaje obciążone kosztami postępowania.**

- 3) Republika Słowacka i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Podpisy