



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 21 listopada 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Transport lotniczy – Dyrektywa 2009/12/WE – Artykuły 3 i 6 – Artykuł 11 ust. 1 i 7 – Opłaty lotniskowe – Ochrona praw użytkowników portów lotniczych –
Możliwość ustalenia przez zarządzającego portem lotniczym opłat niższych niż opłaty zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący – Środki zaskarżenia przysługujące użytkownikowi portu lotniczego – Zakwestionowanie w sposób incydentalny przed sądem cywilnym orzekającym zgodnie z zasadą słuszności

W sprawie C-379/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 czerwca 2018 r., w postępowaniu:

Deutsche Lufthansa AG

przeciwko

Land Berlin,

przy udziale:

Berliner Flughafen GmbH,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, S. Rodin, D. Šváby (sprawozdawca), K. Jürimäe i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Şereş, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 kwietnia 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Deutsche Lufthansa AG – H. Neumann, M. Wortmann i B. Tavakoli, Rechtsanwälte,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu Land Berlin – R. Klinger, Rechtsanwalt,
- w imieniu Berliner Flughafen GmbH – R. Körner, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego – początkowo T. Henze i S. Eisenberg, a następnie S. Eisenberg, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – W. Mölls i B. Sasinowska, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 czerwca 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 3, art. 6 ust. 3–5 oraz art. 11 ust. 1 i 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz.U. 2009, L 70, s. 11).
- 2 Wniosek został złożony w ramach sporu między Deutsche Lufthansa AG a Land Berlin (krajem związkowym Berlin, Niemcy) w przedmiocie zatwierdzenia przez ten kraj związkowy nowego systemu opłat lotniskowych ustanowionego dla portu lotniczego Berlin-Tegel (Niemcy) przez Berliner Flughafen GmbH (zwaną dalej „BFG”) jako zarządzającego portem lotniczym.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 1, 2, 7, 9, 11–13 i 15 dyrektywy 2009/12 brzmią następująco:
 - „(1) Główne zadanie i działalność handlowa portów lotniczych polegają na zapewnianiu obsługi statków powietrznych od lądowania do startu oraz obsługi pasażerów i ładunków w celu umożliwienia przewoźnikom lotniczym świadczenia usług transportu lotniczego. W tym celu porty lotnicze oferują pewne obiekty i urządzenia oraz usługi – związane z eksploatacją statków powietrznych i obsługą pasażerów oraz ładunków – których koszty pokrywane są na ogół z opłat lotniskowych. Zarządzający portami lotniczymi oferujący obiekty i urządzenia oraz usługi, za które pobierane są opłaty lotniskowe, powinni dołożyć starań, aby ich działalność była ekonomicznie efektywna.
 - (2) 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. Ramy te nie powinny pozbawiać państw członkowskich możliwości ustalenia, czy i w jakim zakresie przychody z działalności handlowej danego portu bierze się pod uwagę przy ustalaniu opłat lotniskowych.

[...]

(7) Zachęt do otwierania nowych tras mających na celu między innymi rozwój regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub regionów najbardziej oddalonych należy udzielać wyłącznie zgodnie z prawem [Unii].

[...]

(9) Rada Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (Rada ICAO) przyjęła w 2004 r. polityki w sprawie opłat lotniskowych, które obejmują między innymi zasady powiązania opłat z kosztami świadczenia usług i braku dyskryminacji oraz niezależny mechanizm służący regulacji ekonomicznej portów lotniczych.

[...]

(11) Opłaty lotniskowe powinny być niedyskryminacyjne. Należy wprowadzić obowiązkową procedurę regularnych konsultacji pomiędzy zarządzającymi portami lotniczymi a użytkownikami tych portów, w której ramach każda ze stron miałaby możliwość odwołania się do niezależnego organu nadzorującego w przypadku zakwestionowania przez użytkowników portu lotniczego decyzji w sprawie opłat lotniskowych lub zmiany systemu pobierania tych opłat.

(12) W celu zapewnienia bezstronności podejmowanych decyzji oraz prawidłowego i skutecznego stosowania niniejszej dyrektywy, w każdym państwie członkowskim powinien zostać powołany niezależny organ nadzorujący. Organ ten powinien posiadać wszelkie zasoby niezbędne do realizacji swoich zadań, takie jak kadra, wiedza specjalistyczna i środki finansowe.

(13) Nieodzwone jest, aby użytkownicy portu lotniczego regularnie otrzymywali od zarządzającego portem lotniczym informacje o tym, w jaki sposób i na jakiej podstawie obliczane są opłaty lotniskowe. Dzięki zapewnionej w ten sposób przejrzystości przewoźnicy lotniczy znalazłyby koszty ponoszone przez port lotniczy i efektywność przeprowadzanych przez niego inwestycji. Aby umożliwić zarządzającemu portem lotniczym właściwą ocenę przyszłych potrzeb inwestycyjnych, należy na użytkowników portu lotniczego nałożyć obowiązek terminowego przekazywania zarządzającemu portem lotniczym wszystkich ich prognoz operacyjnych, projektów rozwoju oraz informacji o szczególnych potrzebach i sugestii.

[...]

(15) 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”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi w ust. 5:

„Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla prawa każdego z państw członkowskich do stosowania dodatkowych środków regulacyjnych w odniesieniu do zarządzających portami lotniczymi na jego terytorium, o ile środki te nie są sprzeczne z niniejszą dyrektywą lub z innymi odpowiednimi przepisami prawa [Unii]. W szczególności może to obejmować środki nadzoru ekonomicznego, takie jak zatwierdzanie systemów pobierania opłat lub wysokości opłat, w tym metody pobierania opłat oparte na systemach zachęt lub określenie maksymalnego poziomu cen”.

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, który jest poświęcony „Definicjom”, przewiduje między innymi:

„[...]

- 2) »zarządzający portem lotniczym« oznacza podmiot, który w powiązaniu z inną działalnością lub ewentualnie niezależnie od niej, ma za zadanie – zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi lub umowami – administrowanie i zarządzanie infrastrukturą portu lotniczego lub sieci portów lotniczych oraz koordynowanie i kontrolowanie działalności różnych operatorów w danym porcie lotniczym lub w danej sieci portów lotniczych;
- 3) »użytkownik portu lotniczego« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za przewóz pasażerów, poczty lub ładunków drogą powietrzną do lub z danego portu lotniczego;
- 4) »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;

[...]”.

6 Artykuł 3 dyrektywy 2009/12, zatytułowany „Zasada niedyskryminacji”, stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają niedyskryminowanie użytkowników portów lotniczych w zakresie opłat lotniskowych, zgodnie z prawem [Unii]. Nie wyklucza to modulowania opłat lotniskowych ze względu na kwestie interesu publicznego i ogólnego, w tym kwestie środowiskowe. Kryteria stosowane w przypadku takiego modulowania muszą być adekwatne, obiektywne i przejrzyste”.

7 Zgodnie z art. 6 przedmiotowej dyrektywy, zatytułowanym „Konsultacje i środki odwoławcze”:

„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.

Procedury, warunki i kryteria stosowane do celów niniejszego ustępu przez państwo członkowskie są adekwatne, obiektywne, niedyskryminujące i przejrzyste”.

8. Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Przejrzystość”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają – za każdym razem, kiedy mają się odbyć konsultacje, o których mowa w art. 6 ust. 1 – przekazanie przez zarządzającego portem lotniczym wszystkim użytkownikom portu lotniczego albo przedstawicielom lub stowarzyszeniom użytkowników portu lotniczego informacji na temat elementów, na podstawie których określa się system lub wysokość wszystkich opłat nakładanych w każdym porcie lotniczym przez zarządzającego portem lotniczym. Informacje te obejmują co najmniej:

- a) wykaz usług i elementów infrastruktury udostępnianych w zamian za pobieraną opłatę lotniskową;
- b) metodę ustalania opłat lotniskowych;
- c) ogólną strukturę kosztów w odniesieniu do obiektów i urządzeń oraz usług, których dotyczą opłaty lotniskowe;
- d) przychody z różnych opłat i łączny koszt objętych nimi usług;
- e) wszelkie finansowanie przez organy publiczne obiektów i urządzeń oraz usług, których dotyczą opłaty lotniskowe;
- f) prognozy sytuacji portu lotniczego w zakresie opłat, wzrostu ruchu i planowanych inwestycji;
- g) faktyczny stopień wykorzystania infrastruktury i wyposażenia portu lotniczego w danym okresie; oraz

h) prognozowane rezultaty głównych przewidywanych inwestycji w zakresie ich wpływu na przepustowość portu lotniczego.

2. Państwa członkowskie zapewniają przekazywanie przez użytkowników portu lotniczego zarządzającemu portem lotniczym – przed każdymi konsultacjami, o których mowa w art. 6 ust. 1 – informacji obejmujących w szczególności:

- a) prognozy dotyczące ruchu;
- b) prognozy dotyczące składu i przewidywanego wykorzystania własnej floty;
- c) swoje projekty rozwoju w danym porcie lotniczym; oraz
- d) swoje wymagania wobec danego portu lotniczego.

3. Z zastrzeżeniem przepisów krajowych informacje przekazywane na podstawie niniejszego artykułu uważa się za poufne lub wrażliwe z punktu widzenia ekonomiki podmiotu [ekonomicznego punktu widzenia] i w związku z tym traktuje się je w odpowiedni sposób. W przypadku zarządzających portami lotniczymi, którzy są notowani na giełdzie, w szczególności przestrzegane są przepisy dotyczące obrotu giełdowego”.

9 Artykuł 11 wspomnianej dyrektywy, który dotyczy „[n]iezależnego organu nadzorującego”, stanowi w ust. 1 i 7:

„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.

[...]

7. Przy weryfikacji zasadności zmiany systemu lub wysokości opłat lotniskowych zgodnie z art. 6, niezależny organ nadzorujący uzyskuje od zainteresowanych stron dostęp do niezbędnych informacji i jest zobowiązany do konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu podjęcia decyzji. Bez uszczerbku dla art. 6 ust. 4 organ ten wydaje ostateczną decyzję możliwie jak najszybciej, a w każdym przypadku w terminie czterech miesięcy od przedstawienia mu sprawy. W wyjątkowych i należyście uzasadnionych przypadkach okres ten może zostać przedłużony o dwa miesiące. Decyzje niezależnego organu nadzorującego są wiążące, bez uszczerbku dla kontroli parlamentarnej lub sądowej, zgodnie z procedurą mającą zastosowanie w państwie członkowskim”.

Prawo niemieckie

10 Paragraf 19b Luftverkehrsgesetz (ustawy o transporcie lotniczym) w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „LuftVG”), zatytułowany „System opłat”, przewiduje:

„1. Operator cywilnego portu lotniczego lub cywilnego lotniska ustanawia system opłat, które należy uiszczać za korzystanie z urządzeń i usług związanych z oświetleniem, startem, lądowaniem i parkowaniem statków powietrznych oraz obsługą pasażerów i ładunków (system opłat). System opłat

należy przedłożyć do zatwierdzenia właściwemu organowi wydającemu zezwolenia. Zatwierdzenie zostaje udzielone, jeżeli opłaty zawarte w systemie opłat są określane na podstawie adekwatnych, obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów. W szczególności należy zapewnić, aby

- 1) usługi i infrastruktury podlegające opłatom były jasno określone,
- 2) opłaty były obliczane na podstawie kosztów i ustalane z góry,
- 3) wszyscy użytkownicy cywilnego portu lotniczego lub cywilnego lotniska mieli w taki sam sposób dostęp do usług i infrastruktur tych obiektów,
- 4) na wyżej wymienionych użytkownikach nie były nakładane opłaty w różnej wysokości bez obiektywnego powodu.

W przypadku cywilnych portów lotniczych i lotnisk dopuszcza się modulację opłat zgodnie z interesem ogólnym i publicznym; stosowane w tym celu kryteria muszą być adekwatne, obiektywne i przejrzyste. System opłat cywilnych portów lotniczych powinien rozróżniać opłaty z tytułu ochrony przed emisją hałasu z jednej strony i z tytułu emisji zanieczyszczeń z drugiej strony.

[...]

3. Bez uszczerbku dla przepisów ust. 1 do zatwierdzenia systemu opłat cywilnych portów lotniczych, które obsługują rocznie ponad pięć milionów pasażerów, zastosowanie mają następujące zasady:

- 1) Najpóźniej sześć miesięcy przed planowanym wejściem w życie systemu opłat operator cywilnego portu lotniczego przedkłada użytkownikom portu lotniczego projekt wraz z uzasadnieniem w celu osiągnięcia porozumienia. Dotyczy to również zmian w systemie opłat. Termin przewidziany w zdaniu pierwszym niniejszego punktu nie ma zastosowania w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności, które należy przedstawić użytkownikom portu lotniczego.
- 2) Wniosek o zatwierdzenie składa się do właściwego organu wydającego zezwolenia co najmniej pięć miesięcy przed wejściem w życie planowanego systemu opłat. Wniosek ten uzasadnia się. Należy uwzględnić zastrzeżenia użytkowników portu lotniczego. [...]
- 3) Zatwierdzenia udziela się, jeżeli między wysokością opłat ustalonych przez operatora cywilnego portu lotniczego a wysokością przewidywanych rzeczywistych kosztów zachodzi odpowiedni stosunek i jeżeli jest widoczne, że mają one na celu skuteczne świadczenie usług. Właściwy organ wydający zezwolenia może odstąpić od przeprowadzenia badania przewidzianego w poprzednim zdaniu, jeżeli operator cywilnego portu lotniczego przedstawi pisemne porozumienie z użytkownikami portu lotniczego w sprawie systemu opłat i nie zachodzi naruszenie zasad dotyczących pomocy państwa.

[...]

5) Operator cywilnego portu lotniczego przeprowadza przynajmniej raz w roku konsultacje z użytkownikami portu lotniczego w sprawie systemu opłat. [...]"

- 11 Paragraf 42 ust. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (kodeksu postępowania administracyjnego) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, poświęcony skargom o uchylenie i o nakazanie, przewiduje między innymi, że o ile prawo nie stanowi inaczej, skarga o uchylenie skierowana przeciwko aktowi administracyjnemu jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy skarżący twierdzi, iż akt ten narusza jego prawa.

12 Kryterium, zgodnie z którym niemieckie sądy cywilne sprawują kontrolę nad opłatami ustalonymi przez zarządzającego portem lotniczym, wynika z § 315 Bürgerliches Gesetzbuch (kodeksu cywilnego) w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „BGB”). Zgodnie z tym przepisem, zatytułowanym „Określenie świadczenia przez jedną ze stron”:

„1. Jeżeli świadczenie ma być określone przez jedną ze stron umowy, w przypadku wątpliwości należy przyjąć, że określenie następuje ex æquo et bono.

2. Owego określenia dokonuje się w drodze oświadczenia skierowanego do drugiej strony.

3. Jeżeli określenie ma być dokonane ex æquo et bono, to dokonane określenie jest dla drugiej strony wiążące tylko wtedy, gdy jest zgodne z zasadą słuszności. Jeżeli nie jest ono zgodne z zasadą słuszności, określenia dokonuje się w drodze orzeczenia; to samo dotyczy sytuacji, gdy dokonanie określenia opóźnia się”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

13 Deutsche Lufthansa, będąca spółką transportu lotniczego, jako użytkownik portu lotniczego kwestionuje zatwierdzenie nowego systemu opłat lotniskowych dla portu lotniczego Berlin-Tegel, który jest zarządzany przez kraj związkowy Berlin.

14 Decyzją z dnia 13 października 2014 r. kraj związkowy Berlin, jako podmiot odpowiedzialny za niezależny organ nadzorujący, zatwierdził ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2015 r. nowy system opłat lotniskowych opracowany przez BFG (dalej „sporne zatwierdzenie”).

15 Deutsche Lufthansa wniosła skargę, żądając uchylenia tego zatwierdzenia. Orzeczeniem z dnia 22 czerwca 2016 r. skarga ta została uznana za niedopuszczalną przez Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (wyższy sąd administracyjny dla Berlina-Brandenburgii, Niemcy) z tego powodu, że Deutsche Lufthansa nie miała legitymacji procesowej w rozumieniu § 42 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

16 Sąd ten stwierdził po pierwsze, że zgodnie z wyrokiem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy) z dnia 8 lipca 1977 r. dotyczącym przepisu, który poprzedzał § 19b LuftVG i który był zawarty w Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (rozporządzeniu dotyczącym udzielania zezwoleń w ruchu lotniczym) z dnia 19 czerwca 1964 r. (BGBl. 1964 I, s. 370), przyczynę prawną opłat lotniskowych stanowi nie sporne zatwierdzenie, lecz korzystanie z portu lotniczego, w związku z czym zatwierdzenie to nie wywiera żadnego innego autonomicznego skutku prawnego poza skutkiem w postaci umożliwienia zarządzającemu portem lotniczym egzekwowania nowego uregulowania w sprawie opłat wobec użytkowników portu lotniczego. Paragraf 19b LuftVG potwierdza, że skutek publicznoprawny wspomnianego zatwierdzenia ogranicza się do relacji między niezależnym organem nadzorującym a zarządzającym portem lotniczym, który jest jego adresatem. Mimo że wykładnia ta odnosi się do przepisów poprzedzających przepisy mające zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, pozostaje ona ważna.

17 Po drugie, § 19b LuftVG nie ma skutku ochronnego wobec osób trzecich, na który Deutsche Lufthansa mogłaby się powołać jako użytkownik portu lotniczego. Wymogi niedyskryminacji i przejrzystości nie mogą bowiem przyznawać użytkownikom portu lotniczego prawa do zaskarżenia zatwierdzenia systemu opłat lotniskowych.

18 Po trzecie, do czasu uchylenia przepisu poprzedzającego § 19b LuftVG opłaty lotniskowe podlegały kontroli sądu cywilnego opartej na zasadzie słuszności zgodnie z § 315 BGB, gdyż uważano, że kontrola ta czyni zadość wymogom konstytucyjnym. Paragraf 19b LuftVG nie miał żadnego wpływu w tym zakresie.

- 19 Wreszcie po czwarte, zdaniem wspomnianego sądu powyższa ocena jest również zgodna z dyrektywą 2009/12, w szczególności z jej art. 6 i 11.
- 20 Deutsche Lufthansa wniosła rewizję (*Revision*) od orzeczenia Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (wyższego sądu administracyjnego dla Berlina-Brandenburgii) do sądu odsyłającego. Deutsche Lufthansa utrzymuje, że § 42 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego powinien prowadzić do uznania za dopuszczalną skargi o uchylenie wniesionej przez jednostkę, w sytuacji gdy twierdzi ona w wiarygodny sposób, że kwestionowany akt administracyjny naruszył jej prawa.
- 21 Zdaniem sądu odsyłającego Deutsche Lufthansa miałaby legitymację procesową do żądania uchylenia odnośnego aktu na podstawie prawa niemieckiego, gdyby sporne zatwierdzenie wywierało skutek w postaci ukształtowania stosunków prywatnoprawnych, a mianowicie gdyby w systemie opłat lotniskowych opłata ustalona przez jedną ze stron umowy i zatwierdzona przez niezależny organ nadzorujący była wiążąca dla stron umowy, które nie mogłyby od niej odstąpić w ramach umów o korzystanie.
- 22 Gdy zatwierdzenie systemu opłat lotniskowych wywiera skutek w postaci ukształtowania stosunków prywatnoprawnych, zainteresowane strony umowy mogą bowiem powołać się na naruszenie ich swobody działania wynikającej z art. 2 ust. 1 Grundgesetz (ustawy zasadniczej). Otóż w zakresie, w jakim ta swoboda działania obejmuje swobodę umów, a tym samym prawo do negocjowania z drugą stroną treści umów bez żadnych ograniczeń ze strony państwa, może ona uzasadniać legitymację procesową tych stron w rozumieniu § 42 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego.
- 23 Sąd odsyłający zauważył w tym względzie, po pierwsze, że w dziedzinie usług pocztowych i telekomunikacyjnych ustawodawca niemiecki wyraźnie przewidział taki skutek w postaci ukształtowania stosunków prywatnych.
- 24 Z drugiej strony nie ma żadnych wskazówek sugerujących, że ustawodawca niemiecki chciał przyznać wymogowi zatwierdzenia, o którym mowa w § 19b ust. 1 zdanie drugie LuftVG, taki skutek w postaci ukształtowania stosunków prywatnoprawnych. Zdaniem sądu krajowego to milczenie niemieckiego ustawodawcy nie może być przypadkowe, ponieważ po pierwsze wcześniejsze ustawy przewidywały mechanizmy kształtujące stosunki prywatnoprawne, a po drugie nie można ignorować wyroku Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) z dnia 8 lipca 1977 r., przytoczonego w pkt 16 niniejszego wyroku. Należy zatem wywieść z tego wniosek, że użytkownicy portu lotniczego i zarządzający portem lotniczym mogą, nawet pod rządami § 19b LuftVG, ustalać opłaty odbiegające od zatwierdzonych taryf.
- 25 Ponadto przyznanie zatwierdzeniu systemu opłat lotniskowych skutku w postaci ukształtowania stosunków prywatnoprawnych, a jednocześnie legitymacji procesowej użytkownikom portu lotniczego zmieniłoby zasadniczo tradycyjny system środków zaskarżenia, ponieważ droga cywilna ustąpiłaby miejsca drodze administracyjnej, zaś przypadek ten nie został przewidziany przez niemieckiego ustawodawcę.
- 26 Powyższe względy oparte na prawie krajowym mogą jednak nie mieć znaczenia, gdyby dyrektywa 2009/12 wymagała co do zasady, aby zarządzający portami lotniczymi i użytkownicy portów lotniczych nie mogli uzgadniać opłat lotniskowych innych niż opłaty zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący na podstawie art. 6 ust. 5 zdanie pierwsze lit. a) tej dyrektywy.
- 27 Po drugie, użytkownik portu lotniczego miałby legitymację procesową w odniesieniu do takiego zatwierdzenia jak sporne zatwierdzenie zgodnie z § 42 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego, gdyby § 19b LuftVG chronił użytkowników portu lotniczego tytułem ochrony osób trzecich. W tym celu jednak przedmiotowy przepis powinien przewidywać faktyczne elementy indywidualizacji, które umożliwią odróżnienie kręgu osób wystarczająco oddzielonego od ogółu społeczeństwa.

- 28 Po trzecie, dyrektywa 2009/12, a w szczególności jej art. 3, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji, może wymagać, by Deutsche Lufthansa została przyznana legitymacja procesowa w rozumieniu § 42 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego w ramach skargi skierowanej przeciwko spornemu zatwierdzeniu. Miałyby to miejsce, gdyby kontrola systemu opłat przez sądy cywilne, oparta na zasadzie słuszności zgodnie z § 315 BGB, nie czyniła zadość wymogom tej dyrektywy. W przypadku opłat regulowanych przez państwo byłoby bowiem sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi, gdyby osobom, które muszą je uiszczać, odmówiono zasadniczo kontroli tych opłat zarówno przez sądy administracyjne, jak i sądy cywilne.
- 29 Po czwarte, sąd odsyłający podkreśla, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uważa on, iż kryterium słuszności przewidziane w § 315 BGB wymaga wyważenia obiektywnych interesów gospodarczych zainteresowanych kontrahentów, jak również dokonania wyczerpującej oceny przedmiotu umowy oraz wartości świadczenia, za które żądana cena ma stanowić rozsądne wynagrodzenie. Ponadto, chociaż przepis ten tego nie przewiduje, inne aspekty, takie jak ewentualne przepisy szczególnych ustaw, podobnie jak zasady prawa Unii dotyczące opłat, mogą także zostać uwzględnione w ramach tego wyważenia.
- 30 Co więcej, w przypadku zbyt wysokich opłat zgodnie z dyrektywą 2009/12 sąd cywilny ustala słuszną wysokość, przyznając jej skutek *ex tunc*. Chociaż nowe ustalenie wysokości opłat przez sąd wywołuje co prawda początkowo skutek jedynie *inter partes*, inni użytkownicy nie omieszkają powołać się na to, wnosząc ze swej strony podobną skargę, tak że skargi te doprowadzą ogólnie do zrównania się wysokości opłat.
- 31 Sąd odsyłający uważa w tym względzie, że wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834) nie pozwala ustalić, czy wykładnia dokonana przez Trybunał w tym wyroku może zostać zastosowana do opłat lotniskowych uregulowanych w dyrektywie 2009/12 ani czy kontrola systemów opłat przez sądy cywilne, oparta na zasadzie słuszności zgodnie z § 315 BGB, jest zgodna z dyrektywą 2009/12.
- 32 Można by również przyjąć legitymację procesową Deutsche Lufthansy, jako użytkownika portu lotniczego, w ramach skargi skierowanej przeciwko spornemu zatwierdzeniu, ponieważ dyrektywa 2009/12 przyznaje w art. 11 ust. 7 zdanie pierwsze użytkownikom portu lotniczego status „zainteresowanych stron”. Dyrektywa ta może być zatem rozumiana jako służąca interesom użytkowników portów lotniczych poprzez przyznanie im prawa do informacji i konsultacji.
- 33 Uznając, że kwestia, czy Deutsche Lufthansa, jako użytkownik portu lotniczego, ma legitymację procesową zgodnie z § 42 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego w ramach skargi o uchylenie wniesionej na sporne zatwierdzenie, zależy od wykładni dyrektywy 2009/12, Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy przepis krajowy, który przewiduje, że system opłat lotniskowych uchwalony przez zarządzającego portem lotniczym należy przedłożyć w celu zatwierdzenia niezależnemu organowi nadzorującemu, nie zakazując jednocześnie zarządzającemu portem lotniczym i użytkownikowi portu lotniczego ustalenia innych opłat niż zatwierdzone przez organ nadzorujący, jest zgodny z dyrektywą [2009/12], a w szczególności z jej art. 3, art. 6 ust. 3–5 oraz art. 11 ust. 1 i 7?
- 2) Czy zgodna ze wskazaną dyrektywą jest wykładnia prawa krajowego, zgodnie z którą użytkownik portu lotniczego nie ma możliwości zaskarżenia zatwierdzenia systemu opłat przez niezależny organ nadzorujący, ale może wnieść powództwo przeciwko zarządzającemu portem lotniczym i podnieść w nim, że opłata ustalona w systemie opłat nie odpowiada względom słuszności?”

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 34 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, czy dyrektywę 2009/12, a w szczególności jej art. 3, art. 6 ust. 5 lit. a) oraz art. 11 ust. 1 i 7 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który pozwala zarządzającemu portem lotniczym na ustalanie z użytkownikiem portu lotniczego opłat lotniskowych innych niż opłaty określone przez tego zarządzającego i zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący w rozumieniu tej dyrektywy.
- 35 Jak wynika zarówno z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i z odpowiedzi rządu niemieckiego na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie, Republika Federalna Niemiec, przyjmując § 19b ust. 1 i 3 LuftVG, zamierzała zastosować art. 6 ust. 5 lit. a) dyrektywy 2009/12.
- 36 Ten ostatni przepis zezwala państwu członkowskiemu postanowić nie stosować art. 6 ust. 3 i 4 tej dyrektywy w odniesieniu do zmian wysokości lub struktury opłat lotniskowych w portach lotniczych, dla których na mocy prawa krajowego istnieje obowiązkowa procedura, zgodnie z którą opłaty lotniskowe lub ich maksymalną wysokość ustala lub zatwierdza niezależny organ nadzorujący.
- 37 W niniejszym przypadku wydaje się, że po skonsultowaniu się z użytkownikami portu lotniczego zarządzający portem lotniczym ustalił nowy system opłat lotniskowych, a następnie przedłożył go do zatwierdzenia niezależnemu organowi nadzorującemu. Organ ten zatwierdził zatem kompleksowy system opłat lotniskowych. W tych okolicznościach, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 54 swojej opinii, interwencja niezależnego organu nadzorującego nie ograniczała się do ustalenia lub zatwierdzenia maksymalnej wysokości tych opłat.
- 38 Mając na uwadze brzmienie art. 6 ust. 5 lit. a) dyrektywy 2009/12, należy uznać, że zarówno obowiązkowy charakter procedury przewidzianej w § 19b ust. 1 i 3 LuftVG, jak i okoliczność, że niezależny organ nadzorujący zatwierdza system opłat lotniskowych ustanowiony przez zarządzającego portem lotniczym, oznaczają, iż zarządzający portem lotniczym nie może w żaden sposób odejść od tego systemu opłat, pod rygorem pozbawienia dokonanego przez ten organ zatwierdzenia skuteczności (effet utile).
- 39 Z powyższego wynika, że w przypadku gdy przepis krajowy, taki jak § 19b ust. 1 i 3 LuftVG, przewiduje obowiązkową procedurę, zgodnie z którą system opłat lotniskowych jest zatwierdzany przez niezależny organ nadzorujący, system ten musi być obowiązkowo stosowany do wszystkich użytkowników bez możliwości ustalenia z konkretnym użytkownikiem portu lotniczego opłat innych niż te, które zostały wcześniej zatwierdzone.
- 40 Tę literalną wykładnię potwierdza zresztą wykładnia systemowa tej dyrektywy.
- 41 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 11 ust. 7 dyrektywy 2009/12 stanowi, iż decyzje niezależnego organu nadzorującego są wiążące, bez uszczerbku dla kontroli parlamentarnej lub kontroli sądowej, zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie w państwach członkowskich. Otóż autorytet, jaki wiąże się z decyzjami niezależnego organu nadzorującego, ucierpiałby, gdyby zarządzający portem lotniczym mógł odejść od tych decyzji poprzez zawarcie z użytkownikiem portu lotniczego umowy ustalającej opłaty lotniskowe inne niż opłaty zawarte w systemie opłat lotniskowych zatwierdzonym przez niezależny organ nadzorujący.

- 42 Ponadto, jak wskazano w motywie 2 omawianej dyrektywy, prawodawca Unii uznał, że 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.
- 43 Otóż stworzenie wspólnych ram prowadzi do przyznania niezależnemu organowi nadzorującemu ważnej roli, którą podkreślono między innymi w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2009/12. Z przepisu tego wynika bowiem, że niezależny organ nadzorujący ma zapewnić prawidłowe stosowanie środków podejmowanych w celu zastosowania się do tej dyrektywy oraz wykonywać przynajmniej te zadania, które zostały mu przydzielone na podstawie art. 6 wspomnianej dyrektywy. W motywie 12 dyrektywy 2009/12 stwierdza się również, że interwencja tego organu ma na celu zapewnienie poszanowania bezstronności decyzji oraz prawidłowego i skutecznego stosowania tej dyrektywy. Niezależny organ nadzorujący jest ponadto gwarantem przestrzegania zasady niedyskryminacji zgodnie z art. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 2009/12.
- 44 W drugiej kolejności należy zauważyć, że zezwolenie zarządzającemu portem lotniczym na ustalenie z użytkownikiem portu lotniczego innych opłat niż opłaty zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący podważyłoby zasady konsultacji, przejrzystości i niedyskryminacji użytkowników portu lotniczego, które to zasady wynikają z art. 3, art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 7 dyrektywy 2009/12.
- 45 Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że art. 6 ust. 5 lit. a) dyrektywy 2009/12 upoważnia państwa członkowskie jedynie do podjęcia decyzji o niestosowaniu art. 6 ust. 3 i 4 tej dyrektywy, tak że państwa te pozostają zobowiązane do przestrzegania ust. 1 i 2 tego artykułu. Otóż, aby zapewnić przestrzeganie zasady niedyskryminacji, art. 6 ust. 1 dyrektywy 2009/12 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia procedury konsultacji między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego albo przedstawicielami lub stowarzyszeniami użytkowników portu lotniczego. Takie konsultacje, które zasadniczo odbywają się co najmniej raz w roku, dotyczą stosowania systemu opłat lotniskowych, wysokości opłat lotniskowych oraz, w stosownych przypadkach, jakości świadczonych usług.
- 46 Z kolei w art. 6 ust. 2 wspomnianej dyrektywy zachęca się państwa członkowskie do preferowania podejścia opartego na konsensusie przy zmianie systemu lub wysokości opłat lotniskowych. Muszą one zatem zapewnić, aby zmiany te zostały w miarę możliwości wprowadzone w drodze porozumienia między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego. W szczególności zarządzający portem lotniczym jest obowiązany przedkładać 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 ich 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.
- 47 Wydaje się zatem, że przewidziane w art. 6 ust. 2 dyrektywy 2009/12 konsultacje z użytkownikami portu lotniczego w przypadku zmiany systemu lub wysokości opłat lotniskowych stałyby się bezprzedmiotowe, gdyby po skonsultowaniu się z nimi i uzyskaniu zatwierdzenia niezależnego organu nadzorującego zarządzający portem lotniczym mógł odejść od wynegocjowanego w ten sposób, a następnie zatwierdzonego systemu opłat lotniskowych na rzecz konkretnego użytkownika portu lotniczego.

- 48 Po drugie, odchodząc na rzecz użytkownika portu lotniczego od systemu opłat lotniskowych zatwierdzonego przez niezależny organ nadzorujący, zarządzający portem lotniczym faworyzowałby tego konkretnego użytkownika i, postępując w ten sposób, naruszyłby nie tylko zasadę niedyskryminacji, ale także zasadę przejrzystości, zagwarantowane odpowiednio w art. 3 i 7 dyrektywy 2009/12. W tym względzie w motywie 13 tej dyrektywy wskazano, że nieodzowne jest, aby użytkownicy portu lotniczego regularnie otrzymywali od zarządzającego portem lotniczym informacje o tym, w jaki sposób i na jakiej podstawie są obliczane opłaty lotniskowe. Dzięki takiej przejrzystości przewoźnicy lotniczy znalazłby koszty ponoszone przez port lotniczy i efektywność inwestycji portu lotniczego.
- 49 Zasady przejrzystości i niedyskryminacji zdają się zatem ściśle ze sobą powiązane, ponieważ przestrzeganie pierwszej z nich pozwala użytkownikom na wykrycie naruszeń tej drugiej. Aby zagwarantować, że opłaty lotniskowe nie będą powodować dyskryminacji wśród użytkowników portów lotniczych, jak wymaga tego art. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 2009/12 w związku z motywem 11 tej dyrektywy, zarządzający portami lotniczymi ustanawiają obowiązkową procedurę regularnych konsultacji z użytkownikami portów lotniczych, oferując każdej ze stron możliwość odwołania się do niezależnego organu nadzorującego w przypadku zakwestionowania przez użytkowników portów lotniczych decyzji w sprawie opłat lotniskowych lub zmiany systemu pobierania tych opłat.
- 50 Po trzecie, okoliczność, że art. 3 zdanie drugie dyrektywy 2009/12 zezwala na modulację opłat lotniskowych ze względów związanych z interesem publicznym i interesem ogólnym, w tym względów związanych ze środowiskiem, nie może podważyć powyższych rozważań. Jak uściślono bowiem w zdaniu trzecim tego przepisu, w związku z motywem 15 tej dyrektywy, kryteria stosowane do takiej modulacji muszą być adekwatne, obiektywne, przejrzyste, a zatem jasno określone.
- 51 Wynika stąd, że modulacja opłat lotniskowych nie może być dokonywana w ramach poufnych negocjacji umownych między zarządzającym portem lotniczym a konkretnym użytkownikiem portu lotniczego. Przeciwnie, taka modulacja może zostać dopuszczona tylko wtedy, gdy ogranicza się ona do wprowadzenia w życie kryteriów znanych wszystkim użytkownikom portu lotniczego, o ile są one zawarte w systemie opłat zatwierdzonym przez niezależny organ nadzorujący.
- 52 Kryteria pozwalające modulować opłaty lotniskowe powinny zatem zostać ujęte w systemie opłat przedłożonym do zatwierdzenia niezależnemu organowi nadzorującemu, co zakłada, że skonsultowano się także z użytkownikami portów lotniczych w sprawie tych kryteriów.
- 53 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że dyrektywę 2009/12, a w szczególności jej art. 3, art. 6 ust. 5 lit. a) oraz art. 11 ust. 1 i 7, należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który pozwala zarządzającemu portem lotniczym na ustalanie z użytkownikiem portu lotniczego innych opłat lotniskowych niż opłaty ustalone przez ten podmiot i zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący w rozumieniu tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania drugiego

- 54 W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, czy dyrektywę 2009/12 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie takiej wykładni prawa krajowego, zgodnie z którą użytkownik portu lotniczego nie może bezpośrednio zaskarżyć decyzji niezależnego organu nadzorującego w sprawie zatwierdzenia systemu opłat lotniskowych, lecz może wytoczyć powództwo przeciwko zarządzającemu portem lotniczym przed sąd cywilny i jedynie w tym przypadku może powołać się na to, iż opłata ustalona w systemie opłat lotniskowych, do której zapłaty użytkownik ten jest zobowiązany, nie jest zgodna z zasadą słuszności.

- 55 Na wstępie należy zauważyć, że stanowiąc, iż decyzje niezależnego organu nadzorującego są wiążące, bez uszczerbku dla kontroli parlamentarnej lub kontroli sądowej zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie w państwach członkowskich, art. 11 ust. 7 zdanie ostatnie dyrektywy 2009/12 może być interpretowany w ten sposób, że pozwala on państwom członkowskim na dokonanie wyboru między kontrolą parlamentarną lub kontrolą sądową.
- 56 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa Unii, która wynika z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim i która jest obecnie przewidziana w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37). Ponadto art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.
- 57 Z powyższego wynika, że brak kontroli sądowej nie może zostać zrekompensowany kontrolą parlamentarną.
- 58 Co więcej, jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 32–40 opinii, podstawowe zasady, na których opiera się dyrektywa 2009/12, a mianowicie brak dyskryminacji, przejrzystość i konsultacje z zainteresowanymi przy dokonywaniu zmiany systemu lub wysokości opłat lotniskowych, które to zasady są zagwarantowane odpowiednio w art. 3, 7 i 6 tej dyrektywy w związku z motywami 9 i 11–13 tejże dyrektywy, należy analizować jako obowiązki spoczywające na zarządzającym portem lotniczym, a zarazem jako prawa, na które mogą powoływać się na drodze sądowej użytkownicy portu lotniczego jako „zainteresowane strony” w rozumieniu art. 11 ust. 7 dyrektywy 2009/12.
- 59 W tych okolicznościach do sądów państw członkowskich należy zapewnienie ochrony sądowej praw, które jednostki wywodzą z dyrektywy 2009/12 (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 38).
- 60 W tym względzie choć do prawa krajowego należy co do zasady ustalenie legitymacji procesowej i interesu prawnego jednostki we wniesieniu sprawy do sądu, prawo Unii wymaga jednak, by przepisy krajowe nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 42) zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 61 Niemniej zasada skutecznej ochrony sądowej nie wymaga jako taka istnienia odrębnego środka prawnego mającego za główny przedmiot kontrolę zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii, jeżeli istnieje jeden lub więcej środków zaskarżenia pozwalających w trybie incydentalnym zapewnić poszanowanie praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 47, 53).
- 62 W tym względzie do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich należy co do zasady wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, przy czym zasady te nie mogą w szczególności powodować w praktyce, że korzystanie z praw przyznanych w porządku prawnym Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 39, 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Ponadto sądy krajowe mają obowiązek interpretować zasady proceduralne mające zastosowanie w zawisłych przed nich sprawach w miarę możliwości w taki sposób, aby zasady te mogły znaleźć zastosowanie, które przyczynia się do urzeczywistnienia celu w postaci zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 44). Co więcej, sąd krajowy nie może skutecznie uznać,

że nie można dokonać wykładni przepisu prawa krajowego zgodnie z prawem Unii jedynie ze względu na to, że do tej pory niezmiennie interpretowano ten przepis w sposób niezgodny z prawem Unii (zob. wyrok z dnia 11 września 2018 r., IR, C-68/17, EU:C:2018:696, pkt 65).

- 64 Na pytanie drugie zadane przez sąd odsyłający należy odpowiedzieć właśnie w świetle powyższych rozważań.
- 65 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że w Niemczech zgodnie z § 42 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego skarga o uchylenie aktu administracyjnego jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy skarżący twierdzi, że jego prawa zostały naruszone przez ten akt. Tymczasem od wydania wyroku Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) z dnia 8 lipca 1977 r., przytoczonego w pkt 16 niniejszego wyroku, uznaje się, że decyzja, w której niezależny organ nadzorujący zatwierdza system opłat lotniskowych, wywołuje skutki prawne jedynie w stosunkach między tym organem a zarządzającym portem lotniczym. Taka decyzja może zatem zostać zaskarżona jedynie pośrednio przed sądem cywilnym w ramach powództwa wniesionego przeciwko decyzji zarządzającego portem lotniczym wymagającej uiszczenia opłaty. Ponadto, ponieważ § 315 ust. 3 BGB wymaga, aby sąd cywilny orzekł zgodnie z zasadą słuszności, sąd ten jest obowiązany wyważyć obiektywne interesy gospodarcze zainteresowanych kontrahentów, jak również ocenić w wyczerpujący sposób przedmiot umowy i wartość świadczenia, za które żądana cena ma stanowić rozsądne wynagrodzenie. Jednak z orzecznictwa krajowego wynika, że sąd cywilny może również wziąć pod uwagę inne aspekty wynikające z przepisów szczególnych, takie jak zasady prawa Unii.
- 66 Należy zatem ustalić, czy w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym ciężący na użytkowniku portu lotniczego, który pragnie zaskarżyć decyzję niezależnego organu nadzorującego zatwierdzającą system opłat lotniskowych w świetle dyrektywy 2009/12, obowiązek wniesienia sprawy do sądu cywilnego orzekającego zgodnie z zasadą słuszności na podstawie § 315 ust. 3 BGB nie powoduje, że korzystanie z praw przyznanych w tej dyrektywie jest praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, co stanowi naruszenie zasady skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W tym względzie wystarczy stwierdzić – jak już zauważył Trybunał w podobnym kontekście – że kładąc nacisk wyłącznie na racjonalność gospodarczą konkretnej umowy, zastosowanie § 315 ust. 3 BGB nie uwzględnia faktu, iż jedynie określenie opłat opartych na jednolitych kryteriach może gwarantować, że polityka w dziedzinie opłat będzie stosowana w taki sam sposób wobec wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 74).
- 68 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 77 opinii, inne „kluczowe” aspekty procesu, który doprowadził do zatwierdzenia opłat lotniskowych, takie jak kwestie związane z tworzeniem woli niezależnego organu nadzorującego lub z ewentualnymi wadami formalnymi, które mogły mieć wpływ na ukształtowanie treści decyzji o zatwierdzeniu, nie są objęte zakresem postępowania przed sądem cywilnym.
- 69 Wreszcie kontrola opłat oparta na zasadzie słuszności i wydanie, w stosownym przypadku, decyzji wynikającej z oceny ex aequo et bono zgodnie z § 315 ust. 3 BGB są sprzeczne z zasadą niedyskryminacji użytkowników portów lotniczych zagwarantowaną w art. 3 dyrektywy 2009/12, tym bardziej że orzeczenia wydane przez niemieckie sądy cywilne miałyby jedynie skutek ograniczony do stron sporów wniesionych do tych sądów (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, pkt 83, 94).
- 70 Z powyższego wynika, że § 315 ust. 3 BGB, na podstawie którego użytkownicy portu lotniczego nie mają możliwości uzyskania kontroli sądowej dokonywanej na podstawie obiektywnych elementów i mogącej zapewnić pełne przestrzeganie warunków ustanowionych w dyrektywie 2009/12, nie pozwala niemieckim sądom cywilnym na zapewnienie skutecznej ochrony sądowej tym użytkownikom.

71 W tych okolicznościach na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że dyrektywę 2009/12 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie takiej wykładni prawa krajowego, zgodnie z którą użytkownik portu lotniczego nie może bezpośrednio zaskarżyć decyzji niezależnego organu nadzorującego w sprawie zatwierdzenia systemu opłat lotniskowych, lecz może wytoczyć powództwo przeciwko zarządzającemu portem lotniczym przed sąd cywilny i jedynie w tym przypadku może powołać się na to, iż opłata ustalona w systemie opłat lotniskowych, do której zapłaty użytkownik ten jest zobowiązany, nie jest zgodna z zasadą słuszności.

W przedmiocie kosztów

72 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych, a w szczególności jej art. 3, art. 6 ust. 5 lit. a) oraz art. 11 ust. 1 i 7, należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który pozwala zarządzającemu portem lotniczym na ustalanie z użytkownikiem portu lotniczego innych opłat lotniskowych niż opłaty ustalone przez ten podmiot i zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący w rozumieniu tej dyrektywy.
- 2) Dyrektywę 2009/12 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie takiej wykładni prawa krajowego, zgodnie z którą użytkownik portu lotniczego nie może bezpośrednio zaskarżyć decyzji niezależnego organu nadzorującego w sprawie zatwierdzenia systemu opłat lotniskowych, lecz może wytoczyć powództwo przeciwko zarządzającemu portem lotniczym przed sąd cywilny i jedynie w tym przypadku może powołać się na to, iż opłata ustalona w systemie opłat lotniskowych, do której zapłaty użytkownik ten jest zobowiązany, nie jest zgodna z zasadą słuszności.

Podpisy