



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 21. novembra 2019*

„Predhodno odločanje – Zračni prevoz – Direktiva 2009/12/ES – Člena 3 in 6 – Člen 11(1) in (7) – Letališke pristojbine – Varstvo pravic uporabnikov letališča – Možnost upravnega organa letališča, da dogovori pristojbine, ki so nižje od tistih, ki jih je odobril neodvisni nadzorni organ – Pravna sredstva uporabnika letališča – Incidenter izpodbijanje pred civilnim sodiščem, ki odloča v skladu z načelom pravičnosti“

V zadevi C-379/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 12. aprila 2018, ki je prispela na Sodišče 8. junija 2018, v postopku

Deutsche Lufthansa AG

proti

Land Berlin,

ob udeležbi

Berliner Flughafen GmbH,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik senata, S. Rodin, D. Šváby (poročevalec), sodnika, K. Jürimäe, sodnica, in N. Piçarra, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: R. Şereş, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. aprila 2019,

ob upoštevanju stališč, ki jih predložili:

- za Deutsche Lufthansa AG H. Neumann, M. Wortmann in B. Tavakoli, Rechtsanwälte,
- za Land Berlin R. Klinger, Rechtsanwalt,

* Jezik postopka: nemščina.

- za Berliner Flughafen GmbH R. Körner, Rechtsanwalt,
- za nemško vlado sprva T. Henze in S. Eisenberg, nato S. Eisenberg, agenta,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo W. Mölls in B. Sasinowska, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. junija 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3, člena 6, od (3) do (5), ter člena 11(1) in (7) Direktive 2009/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o letaliških pristojbinah (UL 2009, L 70, str. 11).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Deutsche Lufthansa AG in Land Berlin (dežela Berlin, Nemčija) zaradi odobritve novega sistema letaliških pristojbin s strani zadnjenavedene, ki ga je za letališče Berlin-Tegel (Nemčija) kot upravni organ letališča vzpostavila družba Berliner Flughafen GmbH (v nadaljevanju: BFG).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 1, 2, 7, 9, od 11 do 13 in 15 Direktive 2009/12 je navedeno:
 - „(1) Glavna naloga in gospodarska dejavnost letališč je zagotoviti oskrbo zrakoplova od pristanka do vzleta ter oskrbo potnikov in tovora tako, da letalskim prevoznikom omogočijo opravljanje zračnega prevoza. Letališča v ta namen ponujajo več objektov, naprav in sredstev ter storitev, povezanih z delovanjem zrakoplova ter sprejemom in odpremo potnikov in tovora, stroške za to pa na splošno krijejo z letališkimi pristojbinami. Upravni organi letališča, ki zagotavljajo objekte, naprave in sredstva ter storitve, za katere se obračunavajo letališke pristojbine, bi si morali prizadevati, da poslujejo na stroškovno učinkovit način.
 - (2) Treba je vzpostaviti skupen okvir, ki bo urejal bistvene značilnosti letaliških pristojbin in način njihovega določanja, saj se lahko zgodi, da brez takšnega okvira ni mogoče izpolniti osnovnih zahtev v odnosu med upravnimi organi letališča in uporabniki letališča. Tovrsten okvir ne bi smel posegati v možnost države članice, da določi ali in v kakšnem obsegu se prihodki iz gospodarskih dejavnosti letališča upoštevajo pri določanju letaliških pristojbin.
- [...]
- (7) Spodbude za odpiranje novih prog, ki so med drugim potrebne za pospeševanje razvoja zapostavljenih in najbolj oddaljenih regij, bi morale biti odobrene le v skladu z zakonodajo [Unije].

[...]

- (9) Svet Mednarodne organizacije civilnega letalstva (Svet ICAO) je leta 2004 sprejel politike o letaliških pristojbinah, ki med drugim vključujejo načela stroškovnosti, nediskriminacije in neodvisnega mehanizma za gospodarsko ureditev letališč.

[...]

- (11) Letališke pristojbine bi morale biti nediskriminatorne. Uvesti bi bilo treba obvezen postopek, po katerem bi potekalo redno posvetovanje med upravnimi organi letališča in uporabniki letališča, z možnostjo, da se lahko katera koli stran obrne na neodvisen nadzorni organ, če uporabniki letališča spodbijajo odločitve o letaliških pristojbinah ali spremembi sistema obračunavanja pristojbin.
- (12) Da bi zagotovili nepristranskost odločitev ter ustrezno in učinkovito uporabo te direktive, bi bilo treba v vsaki državi članici ustanoviti neodvisen nadzorni organ. Ta organ bi moral imeti za izvajanje svojih nalog na voljo vse potrebne vire, kar zadeva zaposlovanje, strokovno znanje in izkušnje ter finančna sredstva.
- (13) Za uporabnike letališča je bistvenega pomena, da od upravnega organa letališča redno dobivajo podatke o tem, kako in na kakšni podlagi se obračunavajo letališke pristojbine. Takšna preglednost bi letalskim prevoznikom omogočila vpogled v stroške, ki jih ima letališče, in v produktivnost naložb letališča. Da bi lahko upravni organ letališča ustrezno ocenil zahteve glede prihodnjih vlaganj, bi bilo treba od uporabnikov letališča zahtevati, da mu pravočasno posredujejo svoje napovedi prometa, razvojne projekte ter posebne zahteve in predloge.

[...]

- (15) Upravnim organom letališč bi bilo treba omogočiti, da uporabijo letališke pristojbine, ki ustrezajo infrastrukturi in/ali ravni opravljenih storitev, saj lahko letalski prevozniki od upravnega organa letališča upravičeno zahtevajo storitve, ki ustrezajo razmerju med ceno in kakovostjo. Dostop do različnih stopenj infrastrukture ali storitev pa bi moral biti na voljo na osnovi nediskriminacije vsem prevoznikom, ki jih želijo koristiti. Če povpraševanje presega ponudbo, bi se moral dostop določiti na podlagi objektivnega in nediskriminatornega merila, ki ga določi upravni organ letališča. Vsakršno razlikovanje letaliških pristojbin bi moralo biti pregledno, objektivno in temeljiti na jasnih merilih.“

- 4 Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja“, v odstavku 5 določa:

„Ta direktiva ne posega v pravico držav članic, da uporabijo dodatne ureditvene ukrepe, ki niso v nasprotju s to direktivo ali z drugimi ustreznimi določbami prava [Unije] v zvezi s katerim koli upravnim organom letališča na njenem ozemlju. To lahko vključuje ukrepe ekonomskega nadzora, kot so odobritev sistemov obračunavanja pristojbin in/ali višino pristojbin, vključno z metodami obračunavanja, ki temeljijo na spodbudah, in določitev najvišjih cen.“

- 5 Člen 2 navedene direktive, ki se nanaša na „Opredelitve pojmov“, med drugim določa:

„[...]

2. ‚upravni organ letališča‘ pomeni organ, katerega naloga je, na podlagi nacionalne zakonodaje, predpisov ali pogodb, po potrebi skupaj z drugimi dejavnostmi ali brez njih, upravljati letališko infrastrukturo ali infrastrukturo letaliških omrežij in poslovati z njo ter usklajevati in nadzirati dejavnosti različnih izvajalcev na zadevnih letališčih ali zadevnih omrežjih letališč;
3. ‚uporabnik letališča‘ pomeni vsako fizično ali pravno osebo, ki je odgovorna za prevoz potnikov, pošte in/ali tovora po zraku do ali od zadevnega letališča;

4. ‚letališka pristojbina‘ pomeni pristojbino, obračunano v korist upravnega organa letališča, ki jo plačajo uporabniki letališča za uporabo objektov, naprav in sredstev ter storitev, ki jih zagotavlja izključno upravni organ letališča in ki so povezane s pristankom, vzletom, osvetlitvijo in parkiranjem zrakoplova ter sprejemom in odpremo potnikov in tovora;

[...]“.

6 Člen 3 Direktive 2009/12, naslovljen „Nediskriminacija“, določa:

„Države članice zagotovijo, da pri letaliških pristojbinah v skladu z zakonodajo [Unije] ni razlikovanja med uporabniki letališča. To pa ne izključuje prilagajanja letaliških pristojbin glede zadev javnega in splošnega interesa, vključno z okoljskimi vidiki. Merila za takšno prilagajanje morajo biti ustrezna, nepristranska in pregledna.“

7 Člen 6 te direktive, naslovljen „Posvetovanje in pravna sredstva“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da je vzpostavljen obvezen postopek za redno posvetovanje med upravnim organom letališča in uporabniki letališča ali zastopniki ali združenji uporabniki letališča glede delovanja sistema obračunavanja letaliških pristojbin, glede višine letaliških pristojbin in po potrebi o kakovosti opravljenih storitev. Tako posvetovanje poteka najmanj enkrat letno, razen če ni bilo ob zadnjem posvetovanju dogovorjeno drugače. Če je med upravnim organom letališča in uporabniki letališča sklenjen večletni sporazum, posvetovanja potekajo v skladu s tem sporazumom. Države članice obdržijo pravico zahtevati pogostejše posvetovanje.“

2. Države članice zagotovijo, da se sistem obračunavanja letaliških pristojbin ali višine letaliških pristojbin, če je le mogoče, spremeni po dogovoru med upravnim organom letališča in uporabniki letališča. Zato upravni organ letališča predloži uporabnikom letališča vsak predlog za spremembo sistema obračunavanja ali višine letaliških pristojbin najpozneje štiri mesece pred začetkom veljavnosti, skupaj z razlogi za predlagane spremembe, razen v primeru izrednih okoliščin, ki pa jih mora uporabnikom letališča opravičiti. Upravni organ letališča se o predlaganih spremembah posvetuje z uporabniki letališča in pri dokončni odločitvi upošteva njihova stališča. Upravni organ letališča običajno objavi svojo odločitev ali priporočilo najpozneje dva meseca pred začetkom njegove veljavnosti. Če med upravnim organom letališča in uporabniki letališča ne pride do sporazuma o predlaganih spremembah, upravni organ letališča svojo odločitev utemelji glede na stališče uporabnikov letališča.

3. Države članice zagotovijo, da lahko v primeru nesoglasja glede odločitve upravnega organa letališča o letaliških pristojbinah vsaka stran prosi neodvisni nadzorni organ iz člena 11 za posredovanje, ki nato preuči utemeljitve za spremembo sistema obračunavanja ali višine letaliških pristojbin.

4. Sprememba sistema ali višine letaliških pristojbin, za katero se odloči upravni organ letališča, če je predložena neodvisnemu nadzornemu organu, ne bo začela učinkovati, dokler je ta organ ne preuči. Neodvisni nadzorni organ v štirih tednih po tem, ko se mu zadeva predloži sprejme začasno odločitev o začetku veljavnosti spremembe letaliških pristojbin, razen če je v enakem času mogoče sprejeti končno odločitev.

5. Država članica se lahko odloči, da ne bo uporabila odstavkov 3 in 4 v zvezi s spremembami višine letaliških pristojbin ali strukture letaliških pristojbin na tistih letališčih, za katera:

(a) se v skladu z nacionalnim pravom uporablja obvezen postopek, po katerem neodvisni nadzorni organ določi ali odobri letališke pristojbine ali njihovo najvišjo raven; ali

(b) se v skladu z nacionalnim pravom uporablja obvezen postopek, po katerem neodvisni nadzorni organ redno ali na zahtevo zainteresiranih strani preveri, ali je med temi letališči dejanska konkurenca. Vedno, ko izid takega preverjanja to utemeljuje, država članica sklone, da neodvisni nadzorni organ določi ali odobri letališke pristojbine ali njihovo najvišjo raven. Ta odločitev se uporablja, dokler je na podlagi ocene tega organa to potrebno.

Postopki, pogoji in merila, ki jih v namene tega odstavka uporabi država članica, so ustrezni, objektivni, nediskriminatorni in pregledni.“

8 Člen 7 navedene direktive, naslovljen „Preglednost“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da upravni organ letališča vsakemu uporabniku letališča ali zastopnikom oziroma združenjem uporabnikov letališča pred vsakim posvetovanjem iz člena 6(1) pošlje informacije o vseh elementih, na podlagi katerih se določata sistem ali višina vseh pristojbin, ki jih upravni organ letališča zaračunava na vsakem letališču. Te informacije obsegajo vsaj:

- (a) seznam različnih storitev in infrastrukture, ki se zagotavljajo kot povračilo za obračunano pristojbino;
- (b) metodologijo, uporabljeno za določanje letaliških pristojbin;
- (c) celotno strukturo stroškov v zvezi z letališkimi objekti, napravami in sredstvi ter storitvami, na katere se nanašajo letališke pristojbine;
- (d) prihodke iz različnih pristojbin ter celotne stroške storitev, ki se financirajo s pristojbinami;
- (e) vsakršno financiranje javnih organov letaliških objektov, naprav in sredstev ter storitev, na katere se nanašajo letališke pristojbine;
- (f) napovedi stanja glede pristojbin, rasti prometa in načrtovanih naložb na letališču;
- (g) dejansko uporabo letališke infrastrukture in opreme v danem obdobju; in
- (h) predviden izid predlaganih katerih koli večjih naložb glede vpliva na zmogljivost letališča.

2. Države članice zagotovijo, da uporabniki letališča upravnemu organu letališča posredujejo podatke pred vsakim posvetovanjem, kakor je predvideno v členu 6(1), zlasti o:

- (a) napovedih glede prometa;
- (b) napovedih glede sestave in predvidene uporabe njihove flote;
- (c) svojih razvojnih projektih na zadevnem letališču; in
- (d) svojih zahtevah na zadevnem letališču.

3. Ob upoštevanju nacionalne zakonodaje se podatki, posredovani na podlagi tega člena, štejejo za zaupne ali gospodarsko pomembne in tako se z njimi tudi ravna. Če delnice upravnega organa letališča kotirajo na borzi, je treba še zlasti izpolnjevati borzne predpise.“

- 9 Člen 11 navedene direktive, ki zadeva „Neodvisni nadzorni organ“, v odstavkih 1 in 7 določa:

„1. Države članice imenujejo ali ustanovijo neodvisni organ, kot svoj nacionalni neodvisni nadzorni organ, da se zagotovi pravilna uporaba ukrepov, sprejetih za uskladitev s to direktivo, in prevzamejo najmanj naloge, dodeljene s členom 6. Ta organ je lahko isti kot subjekt, kateremu država članica zaupa izvajanje dodatnih ureditvenih ukrepov iz člena 1(5), vključno z odobritvijo sistema obračunavanja in/ali višino letaliških pristojbin, pod pogojem, da izpolnjuje zahteve iz odstavka 3 tega člena.

[...]

7. Pri preverjanju upravičenosti spremembe sistema obračunavanja ali višine letaliških pristojbin iz člena 6 ima neodvisen nadzorni organ dostop do potrebnih podatkov zadevnih strani, s katerimi se mora posvetovati preden sprejme odločitev. Brez poseganja v člen 6(4) svojo končno odločitev objavi čim prej, vendar najpozneje v štirih mesecih od dneva, ko mu je bila zadeva predložena. V izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih se ta rok lahko podaljša za dva meseca. Odločitve neodvisnega nadzornega organa so zavezujoče, brez da bi posegale v parlamentarni ali sodni pregled, v skladu z ustrezno ureditvijo v državah članicah.“

Nemško pravo

- 10 Člen 19b Luftverkehrsgesetz (zakon o zračnem prevozu), naslovljen „Sistem pristojbin“, v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: LuftVG), določa:

„(1) Upravni organ civilnega letališča vzpostavi sistem pristojbin, ki jih je treba plačati v zameno za uporabo objektov in storitev, ki so povezani z osvetlitvijo, vzletom, pristankom in parkiranjem zrakoplovov ter sprejemom in odpremo potnikov in tovora (sistem pristojbin). Sistem pristojbin je treba predložiti v odobritev organu, pristojnemu za izdajo licenc. Odobritev se dodeli, če so tarife iz sistema določene na podlagi ustreznih, objektivnih, preglednih in nediskriminatornih meril. Zlasti je treba paziti na to, da:

1. so storitve in infrastruktura, ki so predmet pristojbine, jasno opredeljene,
2. se pristojbine izračunajo glede na stroške in da so vnaprej določene,
3. imajo vsi uporabniki civilnega letališča enak dostop do storitev in infrastruktur teh letališč,
4. se zgoraj navedenim uporabnikom brez objektivnega razloga ne naložijo različne višine pristojbin.

Sprememba pristojbin v splošnem in javnem interesu je dovoljena za civilna letališča; merila, uporabljena v ta namen, morajo biti ustrezna, objektivna in pregledna. V sistemu pristojbin za civilna letališča mora biti določeno razlikovanje med pristojbinami zaradi varstva pred zvočnimi emisijami na eni strani in zaradi onesnaževanja na drugi.

[...]

(3) Brez poseganja v določbe odstavka 1 se za odobritev sistema pristojbin za civilna letališča, katerih letni promet presega pet milijonov potnikov, uporabljajo naslednja pravila:

1. Najpozneje šest mesecev pred predvidenim začetkom veljavnosti sistema pristojbin mora upravni organ civilnega letališča uporabnikom letališča za doseg dogovora predložiti osnutek skupaj z obrazložitvijo. To velja tudi za spremembe sistema pristojbin. Rok iz prvega stavka te točke se ne uporabi v izjemnih okoliščinah, ki jih je treba dokazati uporabnikom letališča.

2. Zahtevo za izdajo dovoljenja je treba predložiti organu, pristojnemu za izdajo licenc, vsaj pet mesecev pred začetkom veljavnosti predvidenega sistema pristojbin. Zahteva mora biti obrazložena. Upoštevati je treba ugovore uporabnikov letališča. [...]
3. Dovoljenje se izda, če je višina določenih pristojbin sorazmerna z načrtovanimi dejanskimi stroški in če je njihov namen zagotoviti, da bodo storitve učinkovite. Organu, pristojnemu za izdajo licenc, ni treba opraviti presoje v smislu prejšnjega stavka, če upravni organ letališča predloži pisni sporazum glede sistema pristojbin, sklenjen z uporabniki letališča, in če pravila o državnih pomočeh niso bila kršena.

[...]

5. Upravni organ civilnega letališča se z uporabniki letališča vsaj enkrat na leto posvetuje o sistemu pristojbin. [...]"

- 11 Člen 42(2) Verwaltungsgerichtsordnung (zakonik o upravnem postopku), ki se nanaša na tožbo za odpravo in izdajo odločbe, v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, med drugim določa, da je tožba za odpravo upravnega akta, če zakon ne določa drugače, dopustna, le če tožeča stranka zatrjuje, da so s tem aktom kršene njene pravice.
- 12 Merilo, na podlagi katerega nemška civilna sodišča izvajajo nadzor nad pristojbinami, ki jih določi upravni organ letališča, izhaja iz člena 315 Bürgerliches Gesetzbuch (civilni zakonik) v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: BGB). Ta določba, naslovljena „Določitev dajatve s strani stranke“, določa:
„1. Če mora dajatev določiti ena od pogodbenih strank, velja v dvomu domneva, da jo določi po pravičnem preudarku.
2. Določi se z izjavo, dano drugi pogodbeni stranki.
3. Če naj se določitev opravi po pravičnem preudarku, je za drugo stranko zavezujoča, le če je pravična. Če ni pravična, se določi s sodbo; enako velja, kadar se odlaša z njenim sprejetjem.“

Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

- 13 Družba Deutsche Lufthansa, ki je letalski prevoznik, kot uporabnica letališča izpodbija odobritev novega sistema letaliških pristojbin za letališče Berlin-Tegel, ki ga upravlja dežela Berlin.
- 14 Z odločbo z dne 13. oktobra 2014 je dežela Berlin kot odgovorna za neodvisen nadzorni organ z učinkom od 1. januarja 2015 odobrila nov sistem letaliških pristojbin, ki ga je pripravila BFG (v nadaljevanju: sporna odobritev).
- 15 Družba Deutsche Lufthansa je zoper navedeno odobritev vložila tožbo za odpravo. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (višje upravno sodišče dežele Berlin-Brandenburg, Nemčija) je s sodbo z dne 22. junija 2016 tožbo razglasilo za nedopustno, ker družba Deutsche Lufthansa nima procesnega upravičenja v smislu člena 42(2) zakonika o upravnem postopku.
- 16 To sodišče je na prvem mestu poudarilo, da v skladu s sodbo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) z dne 8. julija 1977, ki se nanaša na določbo, ki je veljala pred členom 19b LuftVG in ki jo je vsebovala Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (uredba o operativnih licencah na področju letalske navigacije) z dne 19. junija 1964 (BGBl. 1964 I, str. 370), pravna podlaga za letališke pristojbine ni sporna odobritev, temveč uporaba letališča, tako da naj ta odobritev ne bi imela nobenega samostojnega pravnega učinka, razen tega, da se upravnemu organu letališča omogoči

uvajljanje nove tarifne ureditve glede uporabnikov letališča. S členom 19b LuftVG naj bi bilo potrjeno, da je javnopravni učinek navedene odobritve omejen na razmerje med neodvisnim nadzornim organom in upravnim organom letališča, ki naj bi bil njegov naslovnik. Čeprav se ta razlaga nanaša na ureditev, ki je veljala pred to, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, naj bi ta razlaga ostala veljavna.

- 17 Na drugem mestu naj člen 19b LuftVG v razmerju do tretjih oseb ne bi imel zaščitnega učinka, na katerega bi se kot uporabnica letališča lahko sklicevala družba Deutsche Lufthansa. Z zahtevama po prepovedi diskriminacije in po preglednosti naj namreč ne bi bilo mogoče uporabnikom letališča omogočiti pravice do pravnega sredstva zoper odobritev sistema letaliških pristojbin.
- 18 Na tretjem mestu naj bi bile letališke pristojbine do razveljavitve določbe, ki je veljala pred členom 19b LuftVG, predmet nadzora civilnega sodišča, ki temelji na pravičnosti na podlagi člena 315 BGB, saj se šteje, da tak nadzor izpolnjuje ustavne zahteve. Člen 19b LuftVG naj na to ne bi vplival.
- 19 Na četrtem in zadnjem mestu naj bi bila ta presoja tudi združljiva z Direktivo 2009/12, zlasti s členoma 6 in 11.
- 20 Družba Deutsche Lufthansa je zoper sodbo Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (višje upravno sodišče dežele Berlin-Brandenburg) pri predložitvenem sodišču vložila revizijo. Družba Deutsche Lufthansa trdi, da je treba na podlagi člena 42(2) zakonika o upravnem postopku tožbo za odpravo, ki jo vloži posameznik, razglasiti za dopustno, če ta prepričljivo trdi, da so bile z izpodbijanim upravnim aktom kršene njegove pravice.
- 21 Predložitveno sodišče meni, da bi na podlagi nemškega prava družba Deutsche Lufthansa imela procesno upravičenje za odpravo, če bi sporna odobritev imela učinke na zasebnopravna razmerja, in sicer, če bi bila v sistemu letaliških pristojbin pristojbina, ki jo določi ena od pogodbenih strank in ki jo odobri neodvisen nadzorni organ, zavezujoča za pogodbene stranke, ki v okviru pogodb o uporabi od nje ne bi mogle odstopiti.
- 22 Če namreč odobritev sistema letaliških pristojbin učinkuje na zasebnopravna razmerja, bi lahko zadevne pogodbene stranke zatrjevale kršitev njihove svobode delovanja, ki izhaja iz člena 2(1) Grundgesetz (temeljni zakon). Če ta svoboda delovanja vključuje pogodbeno svobodo in torej pravico, da se pogaja z drugo stranko o vsebini pogodbenih sporazumov brez vsakršne državne prisile, bi lahko bila podlaga za procesno upravičenje teh strank v smislu člena 42(2) zakonika o upravnem postopku.
- 23 Predložitveno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, prvič, da je nemški zakonodajalec na področju pošte in telekomunikacij izrecno določil tak učinek na zasebna razmerja.
- 24 Nasprotno pa naj ne bi obstajal noben indic, da je nemški zakonodajalec želel zahtevi po odobritvi iz člena 19b(1), drugi stavek, LuftVG dati tak učinek na zasebnopravna razmerja. Predložitveno sodišče meni, da ta molk nemškega zakonodajalca ne more biti naključen, ker so po eni strani prejšnji zakoni vsebovali določbe, ki so vplivale na zasebnopravna razmerja, in ker po drugi strani sodbe Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) z dne 8. julija 1977, navedene v točki 16 te sodbe, ni bilo mogoče spregledati. Iz tega bi bilo torej treba sklepati, da bi lahko uporabniki letališča in upravni organ letališča tudi v okviru ureditve člena 19b LuftVG določili pristojbine, ki odstopajo od odobrenih tarif.
- 25 Poleg tega naj bi se s tem, da se odobritvi sistema letaliških pristojbin prizna učinek na zasebnopravna razmerja in s tem procesno upravičenje uporabnikom letališča, bistveno spremenil tradicionalni sistem pravnih sredstev, saj bi civilna pot nadomestila upravno, česar pa nemški zakonodajalec ni predvidel.

- 26 Vendar te ugotovitve, ki temeljijo na nacionalnem pravu, morda ne bi bile upoštevne, če bi se z Direktivo 2009/12 načeloma zahtevalo, da se upravnim organom letališča in uporabnikom letališča ne dovoli dogovor o letaliških pristojbinah, ki so drugačne od tistih, ki jih je odobril neodvisen nadzorni organ na podlagi člena 6(5), prvi stavek, točka (a), te direktive.
- 27 Drugič, uporabnik letališča naj bi imel procesno upravičenje za vložitev tožbe zoper odobritev, kakršna je sporna odobritev, na podlagi člena 42(2) zakonika o upravnem postopku, če bi člen 19b LuftVG varoval uporabnike letališča iz naslova varstva tretjih oseb. Vendar pa bi bilo za to potrebno, da se z zadevno določbo določijo dejanski elementi posamičnosti, s katerimi bi bilo mogoče razločiti krog oseb, ki je dovolj ločen od splošne javnosti.
- 28 Tretjič, z Direktivo 2009/12, zlasti členom 3, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo, bi bilo lahko naloženo, da se družbi Deutsche Lufthansa v okviru tožbe, vložene zoper sporno odobritev, prizna procesno upravičenje v smislu člena 42(2) zakonika o upravnem postopku. Tako bi bilo, če nadzor civilnih sodišč nad sistemom pristojbin, ki temelji na načelu pravičnosti v skladu s členom 315 BGB, ne bi izpolnjeval zahtev iz te direktive. Ob pristojbinah, ki so predmet državnega okvira, bi bilo namreč v nasprotju z ustavnimi pravili, da se osebam, ki jih morajo plačati, načeloma zavrne nadzor nad navedenimi pristojbinami tako od upravnih sodišč kot tudi civilnih sodišč.
- 29 Četrtič, predložitveno sodišče poudarja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso šteje, da je z merilom pravičnosti iz člena 315 BGB naloženo tehtanje med objektivnimi ekonomskimi interesi zadevnih pogodbenih strank ter izčrpna presoja predmeta pogodbe in pomena storitve, za katero naj bi zahtevana cena pomenila razumno plačilo. Poleg tega – čeprav ta določba tega ne določa – bi bilo tudi druge vidike, kot so morebitne določbe posebnih zakonov, podobno kot načela prava Unije v zvezi s pristojbinami, mogoče upoštevati v okviru tega tehtanja.
- 30 Civilno sodišče naj bi poleg tega v primeru previsokega zneska pristojbin določilo pravičen znesek z učinkom *ex tunc* v skladu z Direktivo 2009/12. Čeprav ima znesek pristojbin, ki ga je sodišče na novo določilo, na začetku res učinek le med strankami, bi se lahko tudi drugi uporabniki sklicevali na to določitev z vložitvijo podobnega pravnega sredstva, tako da bi ta sredstva v celoti pripeljala do izenačitve zneska pristojbin.
- 31 Predložitveno sodišče v zvezi s tem meni, da na podlagi sodbe z dne 9. novembra 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), ni mogoče ugotoviti, ali je mogoče razlago, ki jo je Sodišče podalo v tej sodbi, uporabiti za letališke pristojbine, ki jih ureja Direktiva 2009/12, niti tega, ali je nadzor civilnih sodišč nad sistemi pristojbin, ki v skladu s členom 315 BGB temelji na načelu pravičnosti, v skladu z Direktivo 2009/12.
- 32 Procesno upravičenje družbe Deutsche Lufthansa kot uporabnice letališča v okviru tožbe, vložene zoper sporno odobritev, bi bilo prav tako mogoče predvideti, ker se z Direktivo 2009/12 v členu 11(7), prvi stavek, uporabnikom letališča priznava status „zadevnih strani“. Tako bi bilo to direktivo mogoče razumeti tako, da služi interesom uporabnikov letališča s tem, da jim priznava pravico do informacij in posvetovanja.
- 33 Glede na to, da je vprašanje, ali ima družba Deutsche Lufthansa kot uporabnica letališča v okviru tožbe za odpravo, vložene zoper sporno odobritev, procesno upravičenje v skladu s členom 42(2) zakonika o upravnem postopku, odvisno od razlage Direktive 2009/12, je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je določba nacionalnega prava, ki določa, da je treba sistem za obračunavanje letaliških pristojbin, za katerega se je odločil upravni organ, predložiti v odobritev neodvisnemu nadzornemu organu, ne da bi upravnemu organu letališča in uporabniku letališča prepovedovala, da se dogovorita za druge pristojbine kot tiste, ki jih je odobril nadzorni organ, v skladu z Direktivo [2009/12], zlasti s členom 3, členom 6, od (3) do (5), ter členom 11(1) in (7) te direktive?

2. Ali je razlaga nacionalnega prava, v skladu s katero uporabnik letališča ne more izpodbijati odobritve sistema pristojbin od neodvisnega nadzornega organa, lahko pa proti upravnemu organu letališča vložiti tožbo in uveljavlja, da pristojbina v sistemu pristojbin ni pravično določena, v skladu z navedeno direktivo?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 34 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2009/12, zlasti člen 3, člen 6(5)(a) ter člen 11(1) in (7), razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, na podlagi katere lahko upravni organ letališča z uporabnikom letališča določi drugačne letališke pristojbine od tistih, ki jih je vzpostavil ta organ in ki jih je odobril neodvisni nadzorni organ v smislu te direktive.
- 35 Kot je razvidno tako iz predloga za sprejetje predhodne odločbe kot iz odgovora nemške vlade na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi, je Zvezna republika Nemčija s sprejetjem člena 19b(1) in (3) LuftVG nameravala uporabiti člen 6(5)(a) Direktive 2009/12.
- 36 S to zadnjo določbo je državi članici dovoljeno, da odloči, da ne bo uporabila odstavkov 3 in 4 člena 6 te direktive v zvezi s spremembami višine ali strukture letaliških pristojbin na tistih letališčih, za katera v skladu z nacionalnim pravom obstaja obvezen postopek, po katerem neodvisni nadzorni organ določi ali odobri letališke pristojbine ali njihovo najvišjo raven.
- 37 V obravnavanem primeru je očitno, da je upravni organ letališča po posvetovanju z uporabniki letališča določil nov sistem letaliških pristojbin, ki ga je nato predložil v odobritev neodvisnemu nadzornemu organu. Ta organ je torej odobril izčrpen sistem letaliških pristojbin. V teh okoliščinah, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 54 sklepnih predlogov, posredovanje neodvisnega nadzornega organa ni bilo omejeno na določitev ali odobritev najvišje ravni teh pristojbin.
- 38 Glede na besedilo člena 6(5)(a) Direktive 2009/12 je treba ugotoviti, da tako obvezna narava postopka iz člena 19b(1) in (3) LuftVG kot tudi dejstvo, da neodvisni nadzorni organ odobri sistem letaliških pristojbin, ki ga določi upravni organ letališča, pomenita, da ta upravni organ nikakor ne bi mogel odstopiti od tega sistema pristojbin, sicer bi bil odobritvi tega organa odvzet polni učinek.
- 39 Iz tega sledi, da kadar nacionalna določba, kakršna je člen 19b(1) in (3) LuftVG, določa obvezen postopek, v skladu s katerim sistem letaliških pristojbin odobri neodvisni nadzorni organ, je treba ta sistem obvezno uporabiti za vse uporabnike, ne da bi bilo mogoče z določenim uporabnikom letališča določiti drugačne pristojbine od tistih, ki so bile predhodno odobrene.
- 40 Ta dobesedna razlaga je med drugim podprta z razlago sobesedila te direktive.
- 41 Na prvem mestu člen 11(7) Direktive 2009/12 določa, da so odločitve neodvisnega nadzornega organa zavezujoče, ne da bi posegale v parlamentarni ali sodni pregled, v skladu z ustrežno ureditvijo v državah članicah. Vendar bi bil vpliv, ki je povezan z odločitvami neodvisnega nadzornega organa, spremenjen, če bi upravni organ letališča od njih lahko odstopil tako, da bi z uporabnikom letališča sklenil dogovor o določitvi drugačnih letaliških pristojbin od tistih, ki so v sistemu letaliških pristojbin, ki ga je odobril neodvisni nadzorni organ.
- 42 Poleg tega je zakonodajalec Unije ocenil, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 te direktive, da je treba vzpostaviti skupen okvir, ki bo urejal bistvene značilnosti letaliških pristojbin in način njihovega določanja, saj se lahko zgodi, da brez takšnega okvira ni mogoče izpolniti osnovnih zahtev v odnosu med upravljavcem letališča in uporabniki letališča.

- 43 Vzpostavitev tega skupnega okvira pa vodi v podelitev pomembne vloge neodvisnemu nadzornemu organu, ki je zlasti poudarjena v členu 11(1) Direktive 2009/12. Iz te določbe je namreč razvidno, da je neodvisni nadzorni organ odgovoren za to, da se zagotovi pravilna uporaba ukrepov, sprejetih za uskladitev s to direktivo, in prevzamejo najmanj naloge, določene v členu 6 navedene direktive. V uvodni izjavi 12 Direktive 2009/12 je tudi navedeno, da je treba s posredovanjem tega organa zagotoviti spoštovanje nepristranskosti odločitev ter ustrezno in učinkovito uporabo te direktive. Neodvisni nadzorni organ med drugim tudi jamči za spoštovanje načela prepovedi diskriminacije v skladu s členom 3, prvi stavek, Direktive 2009/12.
- 44 Na drugem mestu bi bilo dovoljenje upravnemu organu letališča, da z uporabnikom letališča določi druge pristojbine od tistih, ki jih je odobril neodvisni nadzorni organ, v nasprotju z načeli posvetovanja, preglednosti in prepovedi diskriminacije uporabnikov letališča, kakor izhajajo iz člena 3, člena 6(1) in (2) ter člena 7 Direktive 2009/12.
- 45 Prvič, poudariti je treba, da člen 6(5)(a) Direktive 2009/12 državam članicam omogoča le, da odločijo, da ne bodo uporabile odstavkov 3 in 4 člena 6 te direktive, tako da so navedene države še vedno zavezane k spoštovanju odstavkov 1 in 2 tega člena. Za zagotavljanje spoštovanja načela prepovedi diskriminacije pa se s členom 6(1) Direktive 2009/12 državam članicam nalaga, da določijo postopek za posvetovanje upravnega organa letališča z uporabniki letališča ali zastopniki ali združenji uporabniki letališča. Ta posvetovanja, ki potekajo načeloma najmanj enkrat na leto, se nanašajo na uporabo sistema letaliških pristojbin, višino letaliških pristojbin in, po potrebi, kakovost opravljenih storitev.
- 46 S členom 6(2) navedene direktive se spodbuja države članice, da pri spremembi sistema ali višine letaliških pristojbin dajo prednost sporazumnemu pristopu. Tako morajo zagotoviti, da so te spremembe, kolikor je to mogoče, predmet sporazuma med upravnim organom letališča in uporabniki letališča. Zlasti mora upravni organ vsak predlog za spremembo sistema ali višine letaliških pristojbin skupaj z razlogi za predlagane spremembe uporabnikom letališča predložiti najpozneje štiri mesece pred začetkom veljavnosti, razen v primeru izrednih okoliščin, ki pa jih mora uporabnikom letališča utemeljiti. Upravni organ letališča organizira posvetovanja z uporabniki letališča o predlaganih spremembah in pred sprejetjem odločitve upošteva njihova stališča. Upravni organ letališča običajno objavi svojo odločitev ali priporočilo najpozneje dva meseca pred začetkom njegove veljavnosti. Če med upravnim organom letališča in uporabniki letališča ni sklenjen sporazum o predlaganih spremembah, upravni organ letališča svojo odločitev utemelji glede na stališča uporabnikov letališča.
- 47 Tako je videti, da bi bilo posvetovanju z uporabniki letališča ob spremembi sistema ali višine letaliških pristojbin, določenem s členom 6(2) Direktive 2009/12, odvzeto bistvo, če bi upravni organ letališča po tem, ko se je z njimi posvetoval in dobil odobritev neodvisnega nadzornega organa, lahko v korist določenega uporabnika letališča odstopil od tako dogovorjenega in nato odobrenega sistema pristojbin.
- 48 Drugič, upravni organ bi s tem, da bi v korist uporabnika letališča odstopil od sistema letaliških pristojbin, odobrenega od neodvisnega nadzornega organa, dajal prednost temu določenemu uporabniku in s tem kršil ne le načelo prepovedi diskriminacije, temveč tudi načelo preglednosti, ki sta zagotovljena v členih 3 in 7 Direktive 2009/12. V uvodni izjavi 13 te direktive je v zvezi s tem navedeno, da je za uporabnike letališča bistveno, da od upravnega organa letališča redno dobivajo podatke o načinih in osnovi izračuna letaliških pristojbin. S to preglednostjo naj bi bilo zračnim prevoznikom omogočeno, da se seznanijo s stroški letališča in produktivnostjo naložb letališča.
- 49 Načeli preglednosti in prepovedi diskriminacije sta očitno tako tesno povezani, da spoštovanje prvega uporabnikom omogoča odkritje kršitev drugega. Da bi se zagotovilo, da se z letališkimi pristojbinami ne diskriminira med uporabniki letališča, kot se to zahteva s členom 3, prvi stavek, Direktive 2009/12 v povezavi z uvodno izjavo 11 te direktive, morajo namreč upravni organi letališč izvajati reden

obvezen postopek posvetovanja z uporabniki letališča, tako da vsaki stranki vsakič, ko uporabniki letališča izpodbijajo odločitev o letaliških pristojbinah ali spremembo sistema pristojbin, ponudijo možnost pritožbe neodvisnemu nadzornemu organu.

- 50 Tretjič, z dejstvom, da je s členom 3, drugi stavek, Direktive 2009/12 dovoljeno prilagajanje letaliških pristojbin zaradi javnega in splošnega interesa, vključno z okoljskimi vidiki, ni mogoče ovreči zgornjih ugotovitev. Kot je natančno določeno v tretjem stavku te določbe v povezavi z uvodno izjavo 15 te direktive, morajo biti namreč merila, ki se uporabljajo za tako prilagoditev, ustrezna, objektivna, pregledna in torej jasno določena.
- 51 Iz tega sledi, da prilagoditve letaliških pristojbin ni mogoče izvesti v zaupnem okviru pogodbenega dogovarjanja med upravnim organom letališča in posameznim uporabnikom letališča. Taka prilagoditev je lahko, nasprotno, dopustna, le če se omeji na izvajanje meril, ki so znana vsem uporabnikom letališča, če so v sistemu pristojbin, ki ga je odobril neodvisni nadzorni organ.
- 52 Merila, s katerimi je mogoče prilagoditi letališke pristojbine, morajo biti zato navedena v sistemu pristojbin, predloženem v odobritev neodvisnemu nadzornemu organu, s čimer se predpostavlja, da se je o teh merilih posvetovalo tudi z uporabniki letališča.
- 53 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2009/12, zlasti člen 3, člen 6(5)(a) ter člen 11(1) in (7), razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, na podlagi katere lahko upravni organ letališča z uporabnikom letališča določi drugačne letališke pristojbine od tistih, ki jih je vzpostavil ta organ in ki jih je odobril neodvisni nadzorni organ v smislu te direktive.

Drugo vprašanje

- 54 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2009/12 razlagati tako, da nasprotuje razlagi nacionalnega prava, v skladu s katero uporabnik letališča ne more neposredno izpodbijati odločbe neodvisnega nadzornega organa o odobritvi sistema letaliških pristojbin, temveč lahko pred civilnim sodiščem vloži tožbo zoper upravni organ letališča in se ob tem sklicuje le na to, da pristojbina, določena v sistemu letaliških pristojbin, ki jo mora plačati ta uporabnik, ni določena pravično.
- 55 Najprej je treba poudariti, da je člen 11(7), zadnji stavek, Direktive 2009/12, ker določa, da so odločitve neodvisnega organa zavezujoče, ne da bi posegale v parlamentarni ali sodni pregled, v skladu z ustrezno ureditvijo v državah članicah, mogoče razlagati tako, da državam članicam omogoča izbiro med parlamentarnim ali sodnim pregledom.
- 56 Vendar je na podlagi ustaljene sodne prakse načelo učinkovitega sodnega varstva splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je danes potrjeno v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 37). Poleg tega se s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU od držav članic zahteva, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.
- 57 Iz tega sledi, da parlamentarni pregled ne more nadomestiti odsotnosti sodnega pregleda.
- 58 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec v bistvu poudaril v točkah od 32 do 40 sklepnih predlogov, se temeljna načela, na katerih temelji Direktiva 2009/12, in sicer prepovedi diskriminacije, preglednosti in posvetovanja z zadevnimi stranmi pri spremembi sistema ali višine letaliških pristojbin, ki so zagotovljena s členi 3, 7 in 6 te direktive v povezavi z uvodnimi izjavami 9 in od 11 do 13 navedene direktive, analizirajo hkrati kot obveznosti upravnega organa letališča in kot pravice, ki jih lahko uveljavljajo uporabniki letališča kot „zadevne strani“ v smislu člena 11(7) Direktive 2009/12.

- 59 V teh okoliščinah morajo sodišča držav članic zagotoviti sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi Direktive 2009/12 (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 38).
- 60 V zvezi s tem se s pravom Unije v skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU vseeno zahteva – čeprav morata biti procesno upravičenje in pravni interes posameznika načeloma opredeljena v nacionalnem pravu – da nacionalna zakonodaja ne krši pravice do učinkovitega sodnega varstva (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 42).
- 61 Vendar se z načelom učinkovitega varstva kot takim ne zahteva, da mora obstajati samostojna tožba, namenjena primarno izpodbijanju skladnosti nacionalnih določb z določbami prava Unije, če obstaja eno ali več pravnih sredstev, ki posredno omogočajo zagotavljanje spoštovanja pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točki 47 in 53).
- 62 V zvezi s tem je treba sicer načeloma v notranjem pravnem redu vsake države članice določiti pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih pravnim subjektom daje pravo Unije, vendar ta postopkovna pravila med drugim ne smejo v praksi onemogočiti oziroma čezmerno otežiti uresničevanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točki 39 in 43 ter navedena sodna praksa).
- 63 Poleg tega morajo nacionalna sodišča podrobno ureditev postopkovnih pravil, ki se uporabljajo za tožbe, o katerih odločajo, kolikor je mogoče, razlagati tako, da bo uporaba te podrobne ureditve čim bolj prispevala k doseganju cilja zagotovitve učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 44). Nacionalno sodišče zato ne more upravičeno trditi, da zadevne nacionalne določbe ne more razlagati v skladu s pravom Unije le zato, ker se je ta določba dosledno razlagala v smislu, ki ni v skladu s tem pravom (sodba z dne 11. septembra 2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, točka 65).
- 64 Na drugo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je treba odgovoriti ob upoštevanju teh ugotovitev.
- 65 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da je v Nemčiji na podlagi člena 42(2) zakonika o upravnem postopku tožba za odpravo upravnega akta dopustna, le če tožeča stranka trdi, da so s tem aktom kršene njene pravice. Vendar se po sodbi Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) z dne 8. julija 1977, navedeni v točki 16 te sodbe, za odločbo, s katero neodvisni nadzorni organ odobri sistem letaliških pristojbin, šteje, da ima pravni učinek le v razmerju med tem organom in upravnim organom letališča. Tako odločbo je torej mogoče izpodbijati le posredno pred civilnim sodiščem v okviru tožbe zoper odločbo upravnega organa letališča, s katero se zahteva plačilo pristojbine. Poleg tega mora to sodišče, ker člen 315(3) BGB civilnemu sodišču nalaga odločanje po načelu pravičnosti, pretehtati objektivne ekonomske interese zadevnih pogodbenih strank ter tudi izčrpno presoditi predmet pogodbe in pomen storitve, za katero naj bi zahtevana cena pomenila razumno protidajatev. Vendar naj bi iz nacionalne sodne prakse izhajalo, da lahko nacionalno sodišče upošteva tudi druge vidike, ki izhajajo iz posebnih zakonov, kakršna so načela prava Unije.
- 66 Ugotoviti je torej treba, ali v postopku v glavni stvari obveznost uporabnika letališča, ki želi izpodbijati odločbo neodvisnega nadzornega organa, s katero je bil odobren sistem letaliških pristojbin glede na Direktivo 2009/12, da se obrne na civilno sodišče, ki odloča po načelu pravičnosti na podlagi člena 315(3) BGB, ne povzroči, da se dejansko onemogoča ali čezmerno otežuje uresničevanje pravic, ki jih daje ta direktiva, s čimer je kršeno načelo učinkovitosti (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 43 in navedena sodna praksa).

- 67 V zvezi s tem zadostuje ugotoviti, kot je Sodišče že poudarilo v podobnih okoliščinah, da se z uporabo člena 315(3) BGB, pri čemer se vztraja pri izključno gospodarski realnosti posamične pogodbe, ne upošteva dejstvo, da se lahko le z določitvijo pristojbin na podlagi enotnih meril zagotovi, da se politika pristojbin enako uporablja za vsa zadevna podjetja (glej v tem smislu sodbo z dne 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, točka 74).
- 68 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 77 sklepnih predlogov, drugi „ključni“ vidiki postopka, ki je pripeljal do odobritve letaliških pristojbin, kot so vprašanja v zvezi z oblikovanjem volje neodvisnega nadzornega organa ali v zvezi z morebitnimi kršitvami postopka, ki bi lahko bile pomembne za oblikovanje vsebine odločbe o odobritvi, niso predmet nadzora civilnega sodišča.
- 69 Nazadnje, nadzor nad pristojbinami, ki temelji na pravičnosti, in po potrebi sprejetje odločbe na podlagi pravične presoje v skladu s členom 315(3) BGB, sta v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije uporabnikov letališča, ki je zagotovljeno s členom 3 Direktive 2009/12, in to še toliko bolj, ker imajo sodbe, ki so jih izdala nemška civilna sodišča, posledice le za stranke, udeležene v sporih pred temi sodišči (glej po analogiji sodbo z dne 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, točki 83 in 94).
- 70 Iz tega sledi, da se s členom 315(3) BGB, na podlagi katerega uporabniki letališča nimajo pravice do sodnega nadzora, ki se opravi na podlagi objektivnih elementov in s katerim bi se lahko zagotovilo polno spoštovanje pogojev, ki jih nalaga Direktiva 2009/12, nemškimi civilnim sodiščem ne omogoča zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva tem uporabnikom.
- 71 V teh okoliščinah je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2009/12 razlagati tako, da nasprotuje razlagi nacionalnega prava, v skladu s katero uporabnik letališča ne more neposredno izpodbijati odločbe neodvisnega nadzornega organa o odobritvi sistema letaliških pristojbin, temveč lahko pred civilnim sodiščem vloži tožbo zoper upravni organ letališča in se ob tem sklicuje le na to, da pristojbina, določena v sistemu letaliških pristojbin, ki jo mora plačati ta uporabnik, ni določena pravično.

Stroški

- 72 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Direktivo 2009/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o letaliških pristojbinah, zlasti člen 3, člen 6(5)(a) ter člen 11(1) in (7), je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, na podlagi katere lahko upravni organ letališča z uporabnikom letališča določi drugačne letališke pristojbine od tistih, ki jih je vzpostavil ta upravni organ in ki jih je odobril neodvisni nadzorni organ v smislu te direktive.**
- 2. Direktivo 2009/12 je treba razlagati tako, da nasprotuje razlagi nacionalnega prava, v skladu s katero uporabnik letališča ne more neposredno izpodbijati odločbe neodvisnega nadzornega organa o odobritvi sistema letaliških pristojbin, temveč lahko pred civilnim sodiščem vloži tožbo zoper upravni organ letališča in se ob tem sklicuje le na to, da pristojbina, določena v sistemu letaliških pristojbin, ki jo mora plačati ta uporabnik, ni določena pravično.**

Podpisi