Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA BORDONY
przedstawiona w dniu 27 czerwca 2019 r.[1]

Sprawa C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
przeciwko
Land Berlin,
przy udziale:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Pytanie prejudycjalne – Transport lotniczy – Opłaty lotniskowe – Ochrona praw użytkowników portów lotniczych – Możliwość uzgodnienia opłat innych niż zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący – Środki odwoławcze – Właściwość sądu cywilnego – Zgodność z dyrektywą 2009/12/WE

1. Dyrektywa 2009/12/WE[2] przewiduje, że zarządzający portami lotniczymi pobierają od „użytkowników” (czyli tych, którzy przewożą pasażerów, pocztę lub ładunki drogą powietrzną)[3] opłaty za korzystanie z urządzeń oraz usług świadczonych na ich rzez przez te podmioty zarządzające.

2. Pytania sądu odsyłającego dotyczą w skrócie zatwierdzania tych opłat lotniskowych albo przez niezależny organ nadzorujący (zwany dalej „organem nadzorującym”) albo przez zarządzającego portem lotniczym. Ów sąd chce również dowiedzieć się, w jaki sposób i przed jakim organem użytkownik może je zakwestionować.

1 Język oryginału: hiszpański.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz.U. 2009, L 70, s. 1, zwana dalej „dyrektywą”).

3 Będę posługiwał się terminem *użytkownik* w tym właśnie znaczeniu, bez obejmowania nim zatem pasażerów korzystających z urządzeń i usług portu lotniczego (na których przewoźnicy lotniczy przerzucają następnie wysokość tych opłat).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Dyrektywa 2009/12

3. Artykuł 2 („Definicje”) stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

1) »port lotniczy« oznacza dowolny obszar lądowy specjalnie przeznaczony do wykonywania lądowań, startów i manewrów statków powietrznych, wraz z urządzeniami pomocniczymi wykorzystywanymi do tych celów w związku z wymogami dotyczącymi ruchu statków powietrznych i ich obsługi, w tym urządzeniami ułatwiającymi świadczenie handlowych usług przewozu lotniczego;

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;

[…]”.

4. Artykuł 3 („Zasada niedyskryminacji”) stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają niedyskryminowanie użytkowników portów lotniczych w zakresie opłat lotniskowych, zgodnie z prawem wspólnotowym. 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”.

5. Artykuł 5 („Wspólne systemy opłat”) brzmi następująco:

„Po poinformowaniu Komisji oraz zgodnie z prawem wspólnotowym państwa członkowskie mogą zezwolić zarządzającemu portem lotniczym na zastosowanie wspólnego i przejrzystego systemu opłat w portach lotniczych obsługujących to samo miasto lub konurbację, pod warunkiem że w każdym z tych portów lotniczych przestrzegane są wymagania dotyczące przejrzystości, o których mowa w art. 7”.

6. Artykuł 6 („Konsultacje i środki odwoławcze”) stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają wprowadzenie obowiązkowej procedury regularnych konsultacji między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego albo przedstawicielami lub stowarzyszeniami użytkowników portu lotniczego, dotyczących funkcjonowania systemu opłat lotniskowych, wysokości opłat lotniskowych oraz – odpowiednio – jakości świadczonych usług. Konsultacje takie odbywają się przynajmniej raz w roku, o ile strony nie postanowią inaczej w trakcie

ostatnich przeprowadzonych konsultacji. Jeśli zostało zawarte wieloletnie porozumienie między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami portu lotniczego, konsultacje odbywają się zgodnie z postanowieniami takiego porozumienia W każdym przypadku państwa członkowskie zachowują prawo do wystąpienia o częstsze prowadzenie konsultacji.

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

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

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

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

a) istnieje obowiązkowa procedura na mocy prawa krajowego, zgodnie z którą opłaty lotniskowe lub ich maksymalną wysokość ustala lub zatwierdza niezależny organ nadzorujący […]”.

7. Zgodnie z art. 7 („Przejrzystość”):

„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.

[…]".

8. Artykuł 11 („Niezależny organ nadzorujący") stanowi:

„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 należycie 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.

[…]".

B. Prawo niemieckie

1. Verwaltungsgerichtsordnung (kodeks postępowania administracyjnego, zwany dalej „VwGO")

9. Zgodnie z § 42 ust. 2 o ile ustawa nie stanowi inaczej, skarga do sądu administracyjnego jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy skarżący twierdzi, że jego prawa zostały naruszone przez akt administracyjny albo przez odmowę bądź zaniechanie jego wydania.

2. Luftverkehrsgesetz (ustawa o transporcie lotniczym)

10. Paragraf 19b ust. 1 reguluje system opłat lotniskowych. Zarządzający portem lotniczym przedkłada go do zatwierdzenia właściwemu organowi wydającemu licencje, który go zatwierdza, jeżeli spełnione są określone wymogi [4].

11. Paragraf 19b ust. 3 przewiduje procedurę zatwierdzania systemu opłat obejmującą następujące etapy:

– Co najmniej sześć miesięcy przed wejściem w życie systemu opłat zarządzający portem lotniczym przedkłada użytkownikom portu lotniczego projekt systemu opłat lub wszelkie zmiany wraz z uzasadnieniem.

– Co najmniej pięć miesięcy przed wejściem w życie systemu opłat należy złożyć wniosek o jego zatwierdzenie do właściwego organu wydającego licencje. Powinien on być uzasadniony i uwzględniać zastrzeżenia użytkowników.

– Zatwierdzenia udziela się, jeżeli poziom opłat jest rozsądny w stosunku do zakładanych kosztów operacyjnych i jeżeli opłaty mają na celu zapewnienie efektywności świadczeń. Dopuszczalne jest odstąpienie od tego badania, jeżeli zarządzający portem lotniczym i użytkownicy osiągnęli porozumienie w sprawie systemu opłat.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (kodeks cywilny, zwany dalej „BGB")

12. Zgodnie z § 315 BGB odnoszącym się do umów:

– Jeżeli świadczenie ma być ustalone przez jedną z umawiających się stron, w przypadku wątpliwości ustalenia tego należy dokonać w sposób sprawiedliwy.

– Owego ustalenia dokonuje się w drodze oświadczenia skierowanego do drugiej umawiającej się strony.

– W przypadku gdy świadczenie zostaje ustalone w ten sposób, jest ono wiążące dla drugiej umawiającej się strony wyłącznie wtedy, gdy jest zgodne z zasadą słuszności. W przeciwnym przypadku świadczenie ustala się w drodze orzeczenia.

II. Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

13. Postanowienie odsyłające wpłynęło do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 8 czerwca 2018 r.

14. Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, Land Berlin, rządy Niemiec i Polski, a także Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. Z wyjątkiem rządu Polski wszyscy pozostali stawili się na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2019 r.

4 Opłaty muszą być zgodne z właściwymi, obiektywnymi, przejrzystymi i niedyskryminacyjnymi kryteriami; usługi i infrastruktura objęte opłatami powinny być jasno zdefiniowane; opłaty te powinny być obliczane na podstawie kosztów i ustalane z góry; wszyscy użytkownicy powinni mieć taki sam dostęp do usług i infrastruktury; stosowanie zróżnicowanych poziomów opłat nie jest możliwe bez obiektywnego powodu.

III. Okoliczności faktyczne sporu i pytania prejudycjalne

A. Okoliczności powstania sporu

15. W dniu 25 czerwca 2014 r. spółka zarządzająca portem lotniczym Berlin-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) przedłożyła krajowi związkowemu Berlin, któremu podlega organ nadzorujący, propozycję opłat lotniskowych w celu jej zatwierdzenia.

16. W dniu 13 października 2014 r. organ nadzorujący udzielił wnioskowanego zatwierdzenia zgodnie z § 19b ustawy o transporcie lotniczym.

17. Deutsche Lufthansa wniosła o stwierdzenie nieważności zatwierdzenia w ramach skargi złożonej do Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (wyższego sądu administracyjnego Berlin-Brandenburgia, Niemcy).

18. Wyrokiem z dnia 22 czerwca 2016 r. sąd ten oddalił skargę, stwierdzając, że Deutsche Lufthansa nie miała czynnej legitymacji procesowej (zgodnie z § 42 ust. 2 VwGO), ponieważ zatwierdzenie nie mogło naruszać jej praw.

19. Deutsche Lufthansa wniosła rewizję do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy), który skierował do Trybunału Sprawiedliwości dwa następujące pytania prejudycjalne:

„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/WE […], a w szczególności z jej art. 3, art. 6 ust. 3–5, jak i 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?”.

20. Sąd odsyłający stwierdza, że zgodnie z jego własnym orzecznictwem [5] zatwierdzenie nie jest prawnie wiążące dla ustalania opłat. Paragraf 19b ustawy o transporcie lotniczym tworzy relację prawa publicznego wyłącznie pomiędzy organem nadzorującym a zarządzającym portem lotniczym, który występuje w charakterze adresata zatwierdzenia. Ponieważ więź, która łączy zarządzającego portem lotniczym z użytkownikami portu lotniczego, jest relacją prawa prywatnego, wynagrodzenie uzgodnione między stronami jest skuteczne nawet w przypadku braku zatwierdzenia.

21. Wskazuje on, że zgodnie z orzecznictwem sądów cywilnych kontrola wysokości opłat spoczywa na sądach cywilnych, które sprawują kontrolę w zakresie zasady słuszności zgodnie z § 315 BGB.

5 Odnosi się on do wyroku z dnia 8 lipca 1977 r. wydanego w związku z art. 43 dawnego rozporządzenia w sprawie licencji w transporcie lotniczym.

22. Można by jednak przyjąć właściwość sądów administracyjnych (a tym samym legitymację strony skarżącej) do rozpatrzenia skargi bezpośredniej na zatwierdzenie w następujących przypadkach:

– Jeżeli uzna się, że zatwierdzenie określa ogólne warunki umowne, które nie podlegają zmianom pomiędzy stronami, tak że strony nie mogą uzgodnić stawek innych niż te wskazane przez organ nadzorujący.

– Jeżeli § 19b ustawy o transporcie lotniczym udziela użytkownikom portu lotniczego zindywidualizowanej ochrony w taki sposób, że przyznaje im bezpośredni interes przeważający nad interesem przysługującym ogółowi społeczeństwa.

23. Sąd odsyłający dodaje, że w świetle wyroku w sprawie CTL Logistics [6] należałoby zastanowić się nad tym, czy § 315 BGB jest odpowiedni, by spełnić wymogi dyrektywy. Gdyby wykluczyć postępowanie cywilne w celu ochrony praw użytkowników portu lotniczego, nie mieliby oni innej możliwości obrony swoich interesów, co byłoby sprzeczne z zasadą skutecznej ochrony sądowej zapisaną w niemieckiej ustawie zasadniczej.

24. Jako rozwiązanie sąd odsyłający wskazuje wykładnię § 19 ustawy o transporcie lotniczym zgodną z konstytucją, co prowadziłoby do uznania legitymacji użytkowników na podstawie § 42 ust. 2 VwGO.

B. Uwagi wstępne

25. Z informacji zawartych w aktach sprawy wynika, że w Niemczech opłaty lotniskowe są zatwierdzane przez organ nadzorujący. Użytkownik może zaskrzyć to zatwierdzenie jedynie w *sposób pośredni*, w drodze powództwa w postępowaniu cywilnym, tak że ewentualne uwzględnienie tego powództwa przyniesie korzyść wyłącznie jemu. Zarządzający portem lotniczym może natomiast zakwestionować to zatwierdzenie w *sposób bezpośredni*, w postępowaniu administracyjnym.

26. W tym kontekście wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą kwestii, czy sądy administracyjne mogą być właściwe do rozpatrzenia skargi wniesionej przez użytkownika (przewoźnika lotniczego) *bezpośrednio* przeciwko systemowi opłat zatwierdzonemu przez organ nadzorujący. Miałoby to miejsce, gdyby strony nie były w stanie wynegocjować opłat innych niż ustalone przez ten organ i gdyby ochrona sądowa praw użytkowników powierzona sądom cywilnym została uznana za niezgodną z dyrektywą.

27. Trybunał Sprawiedliwości nie może dokonywać wykładni przepisów wewnętrznych, rozstrzygać, które sądy krajowe mają taką czy inną właściwość, ani w jaki sposób jest uregulowana legitymacja procesowa w odnośnych postępowaniach, cywilnych lub administracyjnych. Może on natomiast przedstawić wskazówki interpretacyjne dotyczące prawa Unii, które pozwolą sądowi odsyłającemu wyciągnąć niezbędne konsekwencje.

28. Zanim przejdę do analizy dwóch pytań prejudycjalnych, właściwe wydaje mi się zbadanie, czy dyrektywa przyznaje użytkownikom portów lotniczych uzasadniony interes w zaskarżeniu ustalonych opłat.

6 Wyrok z dnia 9 listopada 2017 r. (C-489/15, zwany dalej „wyrokiem w sprawie CTL Logistics”, EU:C:2017:834).

C. Uzasadniony interes użytkowników w zaskarżeniu opłat lotniskowych

29. Kiedy opracowywano dyrektywę w sprawie opłat lotniskowych, Komisja sformułowała swój wniosek jako część „szerszej inicjatywy, w ramach której główny nacisk położono na porty lotnicze, a której celem jest podnoszenie ich wydajności i promowanie optymalnego wykorzystania ograniczonej przepustowości” [7]. Podkreśliła ona w szczególności znaczenie opłat dla skuteczności działalności przewoźników lotniczych [8].

30. Konkurencyjność unijnych przewoźników lotniczych ma zatem zasadnicze znaczenie dla konstrukcji systemu opłat lotniskowych [9].

31. Komisja miała między innymi następujące możliwości:

– Przyznanie państwom członkowskim kompetencji do uregulowania kwestii.

– Rozważenie maksymalnej interwencji, to jest stosowanego jednolicie w całej Unii systemu regulacyjnego, zgodnie z którym opłaty lotniskowe byłyby ustalane i pobierane według jednej metody obliczania.

– Ustanowienie, jako rozwiązania pośredniego, opartych na wspólnych zasadach ogólnych ram, w których krajowe organy regulacyjne mogłyby łatwiej dostosować dyrektywę do warunków krajowych [10].

32. Przeważyło rozwiązanie trzecie, ujęte w motywie 2 dyrektywy [11]. Dlatego też stosunek między zarządzającymi portami lotniczymi a użytkownikami tych portów w zakresie dotyczącym opłat powinien opierać się na podstawowych zasadach określonych w tekście tej dyrektywy.

33. W szczególności są to zasady niedyskryminacji, przejrzystości i udziału zainteresowanych stron w procedurze ustalania opłat.

7 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat lotniskowych (przedstawiony przez Komisję) SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 wersja ostateczna.

8 „Przewoźnicy lotniczy w UE działają w otoczeniu gospodarczym charakteryzującym się silną cyklicznością i w warunkach rosnącej konkurencji międzynarodowej […]. Cały łańcuch dostaw w dziedzinie lotnictwa powinien być maksymalnie konkurencyjny po to, by zagwarantować trwałą konkurencyjność całej gospodarki UE. Opłaty lotniskowe są ważnym ogniwem tego łańcucha, ponieważ stanowią od 4 do 8% kosztów operacyjnych największych przewoźników lotniczych w UE”.

9 Rząd niemiecki jest tego świadomy, gdyż przyznaje w swoich uwagach (pkt 54), że poziom opłat ma znaczenie dla portów i przewoźników lotniczych jako czynnik wpływający na wybór przez tych ostatnich ich destynacji.

10 Ocena skutków wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat lotniskowych (przedstawionego przez Komisję). SEC(2006) 1688, pkt 6.2.2. [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf].

11 „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”.

34. W odniesieniu do *niedyskryminacji* art. 3 dyrektywy zakazuje opłat, które mogłyby prowadzić do „[…]dyskryminowani[a] użytkowników portów lotniczych". Przepis ten ma na celu zapewnienie równych warunków konkurencji między przewoźnikami lotniczymi korzystającymi z portu lotniczego, zapobiegając faworyzowaniu niektórych linii lotniczych ze szkodą dla innych, a tym samym uniemożliwiając im wyprzedzenie konkurentów dzięki oferowaniu bardziej atrakcyjnych usług na rynku [12].

35. Co się tyczy *udziału użytkowników* w procedurze ustalania opłat, art. 6 dyrektywy przewiduje obowiązek regularnych konsultacji – odbywających się co najmniej raz w roku – między tymi użytkownikami a zarządzającymi portami lotniczymi (ust. 1), jak również konsultacji w przypadku wszelkich zmian systemu opłat lotniskowych lub ich wysokości (ust. 2) [13].

36. Ostateczna decyzja, która ma zostać podjęta, może przybrać dwie formy przewidziane w art. 6 dyrektywy, w zależności od tego, czy:

– Organ zarządzający portem lotniczym jest właściwy do ustalenia opłat (ust. 2). W takim przypadku na jego decyzje przysługuje skarga ze skutkiem zawieszającym do organu nadzorującego.

– Kompetencja w zakresie ustalenia lub zatwierdzenia „opłat lotniskowych lub ich maksymalnej wysokości" należy do organu nadzorującego [ust. 5 lit. a)]. W takim przypadku procedura konsultacji, o której mowa w art. 6 ust. 1 i 2 [14], poprzedza wniosek, który w Niemczech zarządzający portem lotniczym przedłoży niezależnemu organowi.

37. Wreszcie art. 7 dyrektywy ustanawia *przejrzystość*. Chociaż przepis ten odnosi się wyłącznie do konsultacji na podstawie art. 6 ust. 1, zasada przejrzystości wpływa również na procedurę zmiany systemu lub wysokości opłat określonych w ust. 2. Dlatego też zarządzający portem lotniczym jest zobowiązany do przedstawienia użytkownikom propozycji zmian „wraz z uzasadnieniem proponowanych zmian".

38. Stanowiąc, że opłaty podlegają zasadom, które właśnie wymieniłem, dyrektywa odnosi się jednocześnie w art. 6 do *środków odwoławczych* przysługujących użytkownikom portów lotniczych od decyzji zarządzającego portem lotniczym, które ich zdaniem nie są zgodne z tymi zasadami.

39. Środki te są powiązane z przyznanymi użytkownikom prawami. Gdy dyrektywa stanowi, że należy zagwarantować im świadomy udział w procedurze podejmowania decyzji (do tego stopnia, że jeśli zarządzający portem lotniczym nie zgadza się z ich uwagami, musi wydać uzasadnioną decyzję), przyznaje ona im jednocześnie *prawo*, którego należy przestrzegać. Prawodawca Unii chciał, aby opinia użytkowników stanowiła element niezbędny do przyjęcia ostatecznej decyzji.

12 W trakcie procedury legislacyjnej ową regułę uzupełniono w celu podkreślenia, że zasada niedyskryminacji nie wyklucza „wprowadzenia obiektywnych i przejrzystych modulacji opłat ze względu na interes ogólny" [rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat lotniskowych (COM(2006)0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]. Artykuł 3 dyrektywy odnosi się do tych modulacji na podstawie „adekwatn[ych], obiektywn[ych] i przejrzyst[ych]" kryteriów. W podobnym sensie dyrektywa pozwala na zróżnicowanie wysokości opłat w przypadku różnej infrastruktury lub różnych poziomów usług. Nie mogą być one jednak proponowane w sposób dyskryminujący (motyw 15 i art. 10 dyrektywy). Decyzję o dostępie należy podejmować na podstawie obiektywnych kryteriów „opracowanych przez zarządzającego portem lotniczym".

13 Jeżeli porozumienie nie zostanie osiągnięte, zarządzający portem lotniczym musi uzasadnić swoją decyzję w odniesieniu do opinii użytkowników.

14 Konsultacje nie kończą się na postanowieniach art. 6: zgodnie z art. 11 ust. 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". W związku z tym czy to w ramach skargi na decyzję zarządzającego portem lotniczym, czy to w ramach własnego procesu decyzyjnego organ nadzorujący musi uwzględnić opinie użytkowników portu lotniczego.

40. To samo dotyczy zasad przejrzystości i niedyskryminacji; ich naruszenie może być powoływane przez użytkowników i, w stosownych przypadkach, może ono doprowadzić do unieważnienia decyzji zatwierdzającej opłaty. Jeżeli ta decyzja jest na przykład sprzeczna z zasadą równości między przewoźnikami lotniczymi, nie ma wątpliwości, że poszkodowany w wyniku takiej dyskryminacji musi dysponować środkami odwoławczymi.

41. Taka ewentualna skarga może dotyczyć również innych elementów wprowadzonego systemu opłat. Stosunki gospodarcze pomiędzy zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami muszą opierać się na równowadze między kosztami i opłatami pobranymi w celu finansowania tych kosztów [15]. Użytkownik powinien zatem dysponować mechanizmem zaskarżenia opłat, których wysokość narusza tę równowagę, to jest powoduje obciążenie, które jest wyraźnie niewspółmierne w stosunku do kosztów usługi lub użytkowania obiektu lub urządzenia.

42. Artykuł 6 dyrektywy stanowi, że skargi na decyzje zarządzającego portem lotniczym – w przypadku, gdy jest on właściwy do zatwierdzania opłat – należy wnosić do organu nadzorującego. Przepis ten nie przewiduje jednak, aby w przypadku decyzji rzeczonego organu rozstrzygającej te skargi możliwe było z kolei jej zaskarżenie przed sądami.

43. Należy odwołać się do art. 11 ust. 7 in fine dyrektywy, aby znaleźć odniesienie do kontroli sądowej aktów wydanych przez organ nadzorujący. Zgodnie z tym przepisem decyzje rzeczonego organu „są wiążące, bez uszczerbku dla kontroli parlamentarnej lub sądowej, zgodnie z procedurą mającą zastosowanie w państwie członkowskim".

44. Brzmienie art. 11 ust. 7 ostatni akapit dyrektywy wskazuje na co najmniej dwa problemy:

– Po pierwsze, ust. 7 dotyczy, co do zasady, szczególnego rodzaju aktów organu nadzorującego, a nie wszystkich z nich [16]. Konkretnie jest ograniczony do aktów przyjętych przy „weryfikacji zasadności zmiany systemu lub wysokości opłat lotniskowych […]".

– Po drugie, wydaje się, że dosłowne brzmienie przepisu pozwala państwom członkowskim na poddawanie decyzji organu nadzorującego wyłącznie kontroli parlamentarnej, a nie sądowej [17].

45. Uważam, że te dwa problemy można rozwiązać na wyższym poziomie, jeżeli powołamy się na przepisy prawa pierwotnego Unii. Co do zasady art. 19 ust. 1 in fine TUE zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia „środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii". Podobnie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że „każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem […]".

46. Ponieważ dyrektywa uznaje, że użytkownicy portów lotniczych mają zarówno uzasadniony interes, jak i rzeczywiste prawa podmiotowe, stosowanie tych dwóch nadrzędnych przepisów zobowiązuje państwa do wdrożenia środków proceduralnych gwarantujących skuteczną ochronę sądową tych użytkowników w tym szczególnym obszarze.

15 Zobacz między innymi motywy 1 („których koszty pokrywane są na ogół z opłat lotniskowych") oraz 10 („opłata lotniskowa jest obciążeniem, które jest wprowadzone i stosowane specjalnie po to, aby odzyskać koszty zapewnienia lotnictwu cywilnemu obiektów i urządzeń oraz usług") dyrektywy. Szczególnie wyrazisty jest motyw 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".

16 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy obejmował wszystkie akty organu nadzorującego.

17 Ten drugi problem nie występuje w Niemczech, gdzie wprowadzono system kontroli sądowej decyzji organu nadzorującego. Jak podkreśla sąd odsyłający, problemem jest zatem wyjaśnienie, czy środki sprawowania tej kontroli są zgodne z dyrektywą. Podczas rozprawy Komisja przyznała, że kontrola parlamentarna nie jest alternatywą dla kontroli sądowej, która zawsze musi być dostępna dla użytkowników.

47. Wątpliwość, którą podnosi sąd krajowy, dotyczy właśnie tego, czy mechanizm przewidziany w prawie niemieckim jest wystarczający do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw i interesów, które zgodnie z dyrektywą przysługują użytkownikom portów lotniczych.

D. W przedmiocie możliwości uzgodnienia przez zarządzającego portem lotniczym i użytkowników portu lotniczego opłat innych niż opłaty zatwierdzone przez organ nadzorujący (pierwsze pytanie prejudycjalne)

48. Jak już wskazałem, zgodnie z systemem niemieckim zarządzający portem lotniczym przedstawia propozycję, a organ nadzorujący zatwierdza opłaty lotniskowe.

49. Ustawodawca niemiecki wybrał zatem rozwiązanie alternatywne, zaproponowane w art. 6 ust. 5 lit. a) dyrektywy. Zgodnie z tym rozwiązaniem należy uznać, że decyzje organu nadzorującego mają moc wiążącą, ponieważ to właśnie ta konsekwencja uzasadnia i wzmacnia skuteczność struktury organizacyjnej dyrektywy.

50. Nie miałoby sensu ustanowienie w art. 5 dyrektywy „wspólnego i przejrzystego systemu opłat" dla portów lotniczych obsługujących „to samo miasto lub konurbację", gdyby dopuścić umowy szczególne, które pozwalałyby na obejście stosowania go w odniesieniu do jednego lub kilku użytkowników.

51. Te szczególne umowy, z jednej strony, miałyby wpływ na *powszechny* charakter systemu opłat, a z drugiej strony, z punktu widzenia przejrzystości, wprowadzałyby niemożliwe do przezwyciężenia czynniki zakłócające.

52. Użytkownicy muszą zatem posiadać informacje na temat „elementów, na podstawie których określa się system lub wysokość wszystkich opłat nakładanych w każdym porcie lotniczym przez zarządzającego portem lotniczym" (art. 7 ust. 1)[18]. Wśród elementów tych są na przykład elementy dotyczące stosunku koszty/opłaty. Nie byłoby sensu zgłaszać informacji dotyczących przykładowo dochodów generowanych przez różne opłaty oraz kosztów usług objętych tymi opłatami [art. 7 ust. 1 lit. d)], jeżeli po zatwierdzeniu systemu opłat można byłoby pominąć ten parametr.

53. Nawet w przypadkach „zróżnicowania usług", o których mowa w art. 10 dyrektywy, dyrektywa odnosi się do kategorii ogólnych, nie dopuszczając wyszczególnienia niektórych użytkowników. Zgodnie z tym przepisem zarządzający portem lotniczym może oferować zindywidualizowane usługi, w którym to przypadku wysokość opłat może się różnić „zależnie od jakości, zakresu i kosztów takich usług lub w oparciu o jakiekolwiek inne *obiektywne i przejrzyste przesłanki*". Te „zróżnicowane opłaty lotniskowe" stanowią jednak część ogólnego systemu zatwierdzonego (w Niemczech) przez organ nadzorujący, który z góry określa jego treść, zaś jego elementy nie podlegają indywidualnym negocjacjom.

54. Podczas rozprawy dyskutowano na temat możliwości ustalenia opłat przez zarządzającego portem lotniczym i użytkowników w przypadku, gdy organ nadzorujący zatwierdził ich *maksymalną wysokość* [art. 6 ust. 5 lit. a) in fine dyrektywy]. Nasuwa się pytanie, czy w takim przypadku istniałaby możliwość indywidualnych negocjacji, czy też powinno się je prowadzić ze wszystkimi użytkownikami portu lotniczego[19].

18 Co się tyczy zmian, art. 6 ust. 2 odnosi się do „uzasadnienia proponowanych zmian".

19 Nie sądzę, aby dyskusja ta miała znaczenie dla orzeczenia w tej sprawie, ponieważ zgodnie z postanowieniem odsyłającym organ nadzorujący zatwierdził propozycję zarządzającego portem lotniczym, w związku z czym nie mamy do czynienia z ustaleniem maksymalnej wysokości opłat. Na rozprawie podkreślono, że tabela opłat składa się z różnych elementów, z których każdy jest z ekonomicznego punku widzenia możliwy do oszacowania, a ich suma daje wynik końcowy. Opłaty poniżej maksymalnej wysokości muszą siłą rzeczy uwzględniać te parametry.

55. Przedstawione powyżej argumenty przemawiają za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej, o ile: (i) przestrzegana jest ustalona maksymalna wysokość opłat, (ii) negocjacje są w każdym przypadku zbiorowe, (iii) każdy z przewoźników lotniczych może korzystać z tej samej stawki opłat zagwarantowanej dla innego przewoźnika lub innych przewoźników poniżej zatwierdzonej wysokości maksymalnej; oraz (iv) umowy pomiędzy zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami podlegają późniejszej kontroli organu nadzorującego. Jest to jedyny sposób na zachowanie podstawowych zasad dyrektywy, w szczególności zasady niedyskryminacji [20].

E. W przedmiocie niemieckiego systemu ochrony sądowej i jego zgodności z dyrektywą (drugie pytanie prejudycjalne)

56. Zasadnicze założenia systemu niemieckiego wynikające z postanowienia odsyłającego można podsumować w następujący sposób [21]:

– Przepisy prawa cywilnego regulują stosunki umowne pomiędzy użytkownikami a zarządzającym portem lotniczym.

– Spory pomiędzy stronami dotyczące opłat muszą być rozstrzygane przed sądem cywilnym. Rozstrzyga on na podstawie „kryteriów słuszności", starając się zapewnić równowagę między obiektywnymi interesami gospodarczymi każdej z umawiających się stron w oparciu o przedmiot umowy i wartość świadczenia, za które żądana cena (opłata) musi stanowić „rozsądne wynagrodzenie".

– Zarządzający portem lotniczym posiada zakres uznania przy określaniu „rozsądnego wynagrodzenia". Sąd cywilny stara się osiągnąć słuszność umowną: jeśli uzna, że opłaty są zbyt wysokie, może wskazać ich słuszną wysokość ze skutkiem ex tunc.

– Orzeczenie sądu cywilnego wywołuje skutki wyłącznie inter partes [22].

57. Ponieważ krajowe mechanizmy ochrony praw użytkowników portów lotniczych nie są zharmonizowane, każde państwo członkowskie jest właściwe do ich ustanowienia zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, z uwzględnieniem jednak zasad równoważności i skuteczności.

58. Można byłoby wiec uznać, że na pierwszy rzut oka system ochrony prawnej stworzony przez niemieckiego ustawodawcę jest zgodny z prawem, gdyby § 315 BGB zapewniał odpowiednie ramy proceduralne dla ochrony praw użytkownika, zarówno pod względem aspektów proceduralnych (informacja, konsultacja, uczestnictwo), jak i materialnych (niedyskryminacja oraz odpowiedniość opłat i kosztów).

59. Uważam jednak, że tak nie jest.

60. Ze streszczonego powyżej opisu wynika, że system zaprojektowany przez prawo niemieckie w zakresie zaskarżania opłat lotniskowych jest taki sam jak system badany w wyroku w sprawie CTL Logistics, w którym poruszono podobne problemy dotyczące niemieckich opłat kolejowych. Podobieństwo między tymi dwoma systemami wymaga przyjęcia poprzedniego wyroku jako punktu odniesienia, zważywszy, że w tamtej sprawie również rozważano zastosowanie § 315 BGB w celu rozstrzygnięcia odnośnych sporów.

20 Wydaje się, że rząd niemiecki potwierdza to w sposób naturalny, gdy w swoich uwagach na piśmie (pkt 35) wskazuje, że możliwe jest odejście od tabeli opłat, pod warunkiem przestrzegania ustalonych przez niego maksymalnych wysokości oraz uwzględniania zasad przejrzystości, obiektywności i niedyskryminacji.

21 W szczególności pkt 22 i 38.

22 Bez uszczerbku dla przysługującej innym użytkownikom, którzy zapoznali się z orzeczeniem sądu cywilnego, możliwości wniesienia własnych powództw celem skorzystania z tego samego rozwiązania.

61. Zakwestionowano możliwość ekstrapolacji orzecznictwa zawartego w wyroku w sprawie CTL Logistics do niniejszego sporu, argumentując, że uregulowania dotyczące użytkowania infrastruktury kolejowej i struktury opłat nie są porównywalne z uregulowaniami dotyczącymi portów lotniczych.

62. To prawda, że istnieją różnice regulacyjne między sektorem kolejowym i lotniczym. Podczas gdy w pierwszym z nich dyrektywa 2012/34/UE [23] obejmuje zarówno alokację zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej (i obiektów infrastruktury usługowej) na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, jak i ustalanie opłat, to w sektorze lotniczym uregulowania wydają się bardziej rozproszone. Jeśli jednak spojrzeć na istotę obu regulacji, w zakresie opłat podobieństwa przeważają nad różnicami.

63. W obu przypadkach obiekty (kolejowe lub lotnicze) mają ograniczoną przepustowość, która powinna być udostępniona użytkownikom w sposób niedyskryminacyjny. W obu tych sektorach utrzymuje się rozróżnienie pomiędzy infrastrukturą i usługami, które zarządzający (zarządca infrastruktury kolejowej lub zarządzający portem lotniczym) musi udostępnić użytkownikowi (przedsiębiorstwu kolejowemu lub przewoźnikowi lotniczemu) z jednej strony, a usługami, które może świadczyć osoba trzecia (operator obiektu infrastruktury usługowej lub operator usług obsługi naziemnej) z drugiej strony.

64. Podobieństwo systemu opłat kolejowych i systemu opłat lotniskowych jest niezaprzeczalne pod względem zasady niedyskryminacji [24]. Następstwem imperatywu równego traktowania przedsiębiorstw będących użytkownikami jest konieczność, aby decyzje dotyczące opłat miały jednakowy wpływ na wszystkich zainteresowanych. Gwarancja jednolitości kryteriów przy ustalaniu opłat wymaga istnienia organu nadzorującego, który miałby ostatnie słowo.

65. To samo podobieństwo dotyczy funkcji tego organu nadzorującego. W sektorze kolejowym jego uprawnienia są analogiczne do uprawnień, które przedstawiłem już w odniesieniu do opłat lotniskowych. W szczególności art. 55–58 dyrektywy 2012/34 poświęcone są organowi regulacyjnemu, do którego przedsiębiorstwa świadczące usługi mogą składać skargi (art. 56) na system opłat lub na ich wysokość lub strukturę.

66. W związku z tym uważam, że porównanie systemu prawnego w sektorze kolejowym i systemu prawnego w sektorze lotniczym w zakresie opłat wskazuje na taką zbieżność, że możliwe jest zastosowanie w kwestii tych opłat wyroku w sprawie CTL Logistics.

67. W oparciu o ten wniosek wskażę, w jaki sposób odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości udzieloną w wyroku w sprawie CTL Logistics można zastosować do niniejszej sprawy. Uzasadnienie tego wyroku opiera się na siedmiu kolejnych argumentach (pkt 69–102), przy czym ja skoncentruję się w szczególności na czterech.

23 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32). Uchyla ona dyrektywę 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. 2001, L 75, s. 29).

24 Jeżeli chodzi o opłaty lotniskowe, przewiduje ją art. 3 dyrektywy 2009/12. Co się tyczy opłat kolejowych, wspomina o niej art. 29 ust. 3 dyrektywy 2012/34: „Zarządcy infrastruktury zapewniają, aby wynikiem stosowania systemu pobierania opłat były równoważne i niedyskryminacyjne opłaty dla różnych przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy o równoważnym charakterze na podobnej części rynku […]”.

68. Po pierwsze Trybunał stwierdził, że „oparta na zasadzie słuszności ocena w każdym indywidualnym wypadku sprzeciwia się zasadzie niedyskryminacji ustanowionej w art. 4 ust. 5 i w motywie 11 dyrektywy 2001/14". Aby uzasadnić to twierdzenie, dodał on, że „kładąc nacisk wyłącznie na racjonalność gospodarczą indywidualnej umowy, zastosowanie § 315 BGB nie uwzględnia faktu, że jedynie określenie opłat opartych na jednolitych kryteriach może gwarantować, że polityka w dziedzinie opłat będzie stosowana w taki sam sposób wobec wszystkich przedsiębiorstw kolejowych" [25].

69. Ta sama logika prowadzi do tego, że w odniesieniu do opłat lotniskowych mechanizm rozstrzygania sporów przez sąd cywilny – zgodnie z kryteriami słuszności, ze skutkami jedynie inter partes – nie jest zgodny z systemem *powszechnym* i zasadą niedyskryminacji ustanowioną w art. 3 dyrektywy.

70. Po drugie „różne orzeczenia niezależnych sądów cywilnych, ewentualnie niezharmonizowane orzecznictwem sądów najwyższych, zastąpiłyby jednolitość kontroli prowadzonej przez właściwy organ, przy zastrzeżeniu ewentualnie późniejszej kontroli prowadzonej przez sądy, do których wniesiono skargi skierowanych na decyzje tego organu, w niniejszym wypadku sądy administracyjne […]. Wynikałoby z tego nakładanie się na siebie dwóch nieskoordynowanych dróg prawnych, co stoi w oczywistej sprzeczności z celem określonym w art. 30 dyrektywy 2001/14" [26].

71. Podobnie dzieje się w sektorze lotniczym. Jednolitość kryteriów stosowanych przez organ nadzorujący – czy to przy zatwierdzeniu bezpośrednio przez niego systemu opłat, czy to przy kontroli w ramach skargi systemu zatwierdzonego przez zarządzającego portem lotniczym – jest zagrożona przez system, który nie pozwala na bezpośrednie zaskarżenie decyzji tego organu przez użytkowników, które jest zastąpione indywidualnymi powództwami cywilnymi odnoszącymi skutki *inter partes* [27].

72. Po trzecie w ramach podwójnego systemu zaskarżania opłat kolejowych organ nadzorujący nie musiał dostosowywać systemu opłat do orzeczenia sądu cywilnego zgodnie z § 315 BGB, ponieważ „żaden obowiązek takiego rodzaju nie wynika z przepisów dyrektywy 2001/14 dotyczących organu kontrolnego" [28].

73. To samo dotyczy również opłat lotniskowych. Założenie, że organ nadzorujący „musiałby ograniczyć się do reagowania na indywidualne orzeczenia wydane już przez sądy cywilne na podstawie § 315 BGB" [29], jest – również w tym sektorze – sprzeczne z rolą organu nadzorującego.

74. Po czwarte Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że w przypadku zastosowania w sektorze kolejowym mechanizmu podwójnej właściwości sądowej „nie byłby przestrzegany wiążący dla wszystkich zainteresowanych stron charakter decyzji przyjętych przez organ kontrolny, który wynika z art. 30 ust. 5 akapit drugi dyrektywy 2001/14. […] Z zasadą tą byłoby sprzeczne, by orzeczenia wydane przez sądy cywilne, ewentualnie na podstawie kryteriów określonych w uregulowaniu dotyczącym obliczania opłat, wywierały skutek ograniczony jedynie do stron sporów wniesionych do tych sądów" [30].

25 Wyrok w sprawie CTL Logistics, pkt 70 i 74.

26 Ibidem, pkt 87. Sytuacja leżąca u podstaw tej sprawy jest szczegółowo opisana w opinii rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901), pkt 1 i 9.

27 Z postanowienia odsyłającego wynika, że stosunek prawno-administracyjny istnieje jedynie między organem nadzorującym a zarządzającym portem lotniczym, tak że jedynie ten ostatni ma dostęp do skargi w trybie administracyjnym.

28 Wyrok w sprawie CTL Logistics, pkt 91.

29 Ibidem, pkt 92.

30 Ibidem, pkt 94.

75. Argument ten po raz kolejny odnosi się do sporów, które użytkownicy mogą wszczynać w sprawie opłat lotniskowych, zważywszy na brak skuteczności erga omnes orzeczeń sądów cywilnych, które rozstrzygają te spory.

76. Zgodnie z § 315 BGB do sądu cywilnego należy wprowadzenie modulacji ex aequo w zakresie aspektów synalagmatycznych stosunku umownego. W tym kontekście mógłby on nawet ocenić proporcjonalność między kosztami świadczonej usługi a ceną (opłatą).

77. Logiczny jest jednak wniosek, że inne kluczowe aspekty procesu, który doprowadził do zatwierdzenia opłaty, takie jak kwestie związane z tworzeniem woli organu decyzyjnego lub z ewentualnymi wadami formalnymi, które mogły mieć wpływ na ukształtowanie treści decyzji administracyjnej, nie są objęte zakresem postępowania przed sądem cywilnym [31].

78. W tej sytuacji użytkownicy – którym niemieckie sądy administracyjne odmawiają legitymacji do zaskarżenia przed nimi decyzji organu nadzorującego – nie mogliby zwrócić się do jakiegokolwiek organu sądowego w celu skontrolowania tych elementów o wyraźnie administracyjnym charakterze, które mają decydujące znaczenie dla zatwierdzenia opłat.

79. Nie wydaje się również, aby skutki wyroku sądu cywilnego wydanego w sporze indywidualnym mogły zostać rozszerzone na innych użytkowników. Zdaje się, że jedyną drogą dla nich byłoby wszczęcie nowych postępowań cywilnych. Skuteczność dyrektywy byłaby zatem uzależniona od indywidualnej decyzji o wniesieniu kolejnych pozwów podlegających okolicznościom pozostającym poza kontrolą, co nie gwarantuje zachowania powszechnego systemu opłat opartego na niedyskryminacji, przejrzystości i uczestnictwie użytkowników.

80. Z powyższego wynika, że użytkownicy muszą mieć dostęp do skargi do sądu, która umożliwi im zakwestionowanie bez ograniczeń decyzji wydanej przez organ nadzorujący.

81. Podczas rozprawy niektóre strony podniosły zastrzeżenie, że gdyby dopuszczono możliwość zaskarżania przez użytkowników decyzji organu nadzorującego przed sądami administracyjnymi, mogłoby to sparaliżować pobór opłat lotniskowych z uwagi na przepisy proceduralne dotyczące zawieszenia zaskarżonych aktów.

82. Zastrzeżenia tego nie można uwzględnić. Z jednej strony to do ustawodawcy krajowego należy ustanowienie w tym i w innych sektorach przepisów proceduralnych w celu uniknięcia sytuacji ogólnego paraliżu pobierania opłat. Z drugiej strony, jak przyznały niektóre z tych stron na rozprawie, organ nadzorujący jest uprawniony, zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi, do nałożenia w każdym przypadku tych opłat, niezależnie od zaskarżenia jego decyzji w postępowaniu sądowym, jeżeli istnieją względy interesu publicznego, które tego wymagają.

IV. Wnioski

83. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi Sprawiedliwości, by na pytania przedstawione przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) odpowiedział w sposób następujący:

1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych sprzeciwia się temu, aby zarządzający portem lotniczym i użytkownicy portu lotniczego mogli uzgadniać opłaty lotniskowe odbiegające od opłat zatwierdzonych przez niezależny organ nadzorujący.

31 Jak wskazano na rozprawie, postępowanie na podstawie § 315 BGB ogranicza się do ustalenia sprawiedliwej równowagi pomiędzy świadczeniami stron, bez wchodzenia w badanie decyzji zatwierdzającej system opłat.

2) Dyrektywa 2009/12 sprzeciwia się stosowaniu uregulowań krajowych, takich jak te będące przedmiotem niniejszego sporu, które zgodnie z dominującą w orzecznictwie wykładnią przyznają sądom cywilnym właściwość do orzekania w indywidualnych przypadkach, z zachowaniem zasady słuszności, w przedmiocie powództw użytkowników portów lotniczych dotyczących opłat lotniskowych zatwierdzonych przez niezależny organ nadzorujący, a jednocześnie uniemożliwiają tym użytkownikom bezpośrednie zaskarżanie decyzji tego organu.