Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 27 юни 2019 година [1]

Дело C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
срещу
Land Berlin
встъпили страни:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

„Преюдициално запитване — Въздушен транспорт — Летищни такси — Защита на правата на ползвателите на летище — Възможност за договаряне на такси, различни от одобрените от независимия надзорен орган — Средства за правна защита — Компетентност на гражданските съдилища — Съвместимост с Директива 2009/12/ЕО“

1. Директива 2009/12/ЕО [2] предвижда, че управляващите летищата органи събират такси от „ползвателите“ (разбирани в смисъл на отговарящите за превоза по въздух на пътници, поща или товари) [3] за използването на предоставяните им от тези органи съоръжения и услуги.

2. Въпросите на запитващата юрисдикция се отнасят накратко до одобрението на тези летищни такси от независимия надзорен орган (наричан по-нататък „надзорният орган“) или от управляващия летището орган. Освен това тя иска да се установи как и пред кого ползвателят може да ги оспорва.

1 Език на оригиналния текст: испански.

2 Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси (ОВ L 70, 2009 г., стр. 1, наричана по-нататък „Директивата“).

3 Ще използвам понятието „ползвател“ в този смисъл, ето защо то не обхваща пътниците, използващи летищните съоръжения и услуги (на които впоследствие въздушните превозвачи начисляват таксата).

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза. Директива 2009/12

3. Член 2 („Определения“) гласи:

„За целите на настоящата директива:

1) „летище“ означава всяко земно пространство, специално пригодено за приземяване, излитане и маневриране на въздухоплавателни средства, включително помощните инсталации, които тези операции може да включват за нуждите на въздушния трафик и услуги, включително инсталациите, необходими за подпомагане на търговските въздухоплавателни услуги;

2) „управляващ летището орган“ означава всеки орган, който, в зависимост от случая, в съчетание или не с други дейности, има за цел съгласно националните законови и подзаконови актове или договори администрирането и управлението на инфраструктурите на летището или на летищната мрежа, и съгласуването и контрола на дейностите на различните оператори, действащи на съответните летища или мрежи от летища;

3) „ползвател на летище“ означава всяко физическо или юридическо лице, отговарящо за превоза на пътници, поща и/или товари по въздух до или от съответното летище;

4) „летищна такса“ означава налог, който се събира в полза на управляващия летището орган и се заплаща от ползвателите на летището за използването на съоръженията и услугите, които се предоставят изключително от управляващия летището орган и които са свързани с кацане, излитане, светотехническо осигуряване и паркиране на въздухоплавателните средства, както и с обработката на пътници и товари;

[…]“.

4. Член 3 („Недискриминация“) гласи:

„Държавите членки гарантират, че летищните такси не дискриминират ползвателите на летището в съответствие с общностното право. Това не е пречка за модулирането на летищните такси по въпроси от общ и обществен интерес, включително и екологични въпроси. Такава модулация се извършва въз основа на валидни, обективни и прозрачни критерии“.

5. Член 5 („Обща система за летищни такси“) предвижда:

„След информиране на Комисията и в съответствие със законодателството на Общността държавите членки може да разрешат на управляващ летището орган да прилага обща и прозрачна система за летищни такси за летищата, обслужващи един и същ град или агломерация, при условие че всяко летище отговаря изцяло на изискванията за прозрачност, установени в член 7“.

6. Член 6 („Консултации и средства за правна защита“) гласи:

„1. Държавите членки гарантират установяването на задължителна процедура за редовни консултации между управляващия летището орган и ползвателите на летището или представителите или асоциациите на ползвателите на летището по отношение на функционирането на системата на летищните такси, нивото на летищните такси и където е подходящо, качеството на предоставяните услуги. Такива консултации се организират поне веднъж годишно, освен ако на последната консултация не е договорено друго. Държавите членки си запазват правото да искат по-чести консултации.

2. Държавите членки гарантират, когато е възможно, че промените в системата или в нивото на летищните такси се извършват при съгласие между управляващия летището орган и ползвателите на летището. За тази цел управляващият летището орган представя на ползвателите на летището предложение за изменение на системата или нивото на летищните такси заедно с обосновка на предложените промени не по-късно от четири месеца преди влизането им в сила, освен при наличието на извънредни обстоятелства, които се обоснова[ва]т пред ползвателите на летището. Управляващият летището орган провежда консултации с ползвателите на летището по предложените промени и взема предвид техните становища преди да вземе окончателното решение. Управляващият летището орган обикновено публикува своето решение или препоръка не по-късно от два месеца преди влизането му в сила. Ако между управляващия летището орган и ползвателите на летището не бъде постигнато съгласие по предложените промени, управляващият летището орган обосновава решението си, отчитайки становището на ползвателите на летището.

3. Държавите членки гарантират, че в случай на несъгласие по дадено решение за летищните такси, взето от управляващия летището орган, всяка от страните може да поиска намесата на независимия надзорен орган, посочен в член 11, който да разгледа основанията за изменението на системата или на нивото на летищните такси.

4. В случай че промяната в системата или нивото на летищните такси, за която управляващият летището орган е взел решение, бъде оспорена пред независимия надзорен орган, тя не поражда действие, преди надзорният орган да разгледа въпроса. В четириседмичен срок от отнасянето на въпроса до независимия надзорен орган той взема временно решение за влизането в сила на промяната на летищните такси, освен ако окончателното решение може да бъде взето в същия срок.

5. Дадена държава членка може да реши да не прилага параграфи 3 и 4 относно промените в нивото на таксите или структурата на летищните такси за онези летища, за които:

а) съществува задължителна процедура съгласно националното право, по силата на която летищните такси или максималното им ниво се определят или одобряват от независимия надзорен орган […]“.

7. Съгласно член 7 („Прозрачност“):

„1. Държавите членки гарантират, че всеки път, когато трябва да се проведат консултациите, посочени в член 6, параграф 1, управляващият летището орган предоставя на всеки ползвател на летището или представители или асоциации на ползвателите на летища информация за компонентите, които служат за основа при определяне на системата или нивото на всички такси, събирани на всяко летище от съответния управляващ летището орган. Информацията включва най-малко:

а) списък на различните услуги и инфраструктура, предоставяни срещу събираните летищни такси;

б) методиката, използвана за определяне на летищните такси;

в) цялостната структура на разходите по отношение на съоръженията и услугите, за които се отнасят летищните такси;

г) приходите от различните такси и общите разходи за включените в тях услуги;

д) данни за всяко финансиране от публични органи за съоръженията и услугите, за които се отнасят летищните такси;

е) прогнози за състоянието на летището по отношение на таксите, увеличаването на трафика и предлаганите инвестиции;

ж) реалното използване на инфраструктурата и оборудването на летището за определен период от време; и

з) прогнозираният резултат от предложените значителни инвестиции с оглед на тяхното въздействие върху капацитета на летището.

[…]“.

8. Член 11 („Независим надзорен орган“) предвижда:

„1. Държавите членки определят или създават независим орган като техен национален независим надзорен орган, който да гарантира правилното прилагане на мерките, взети за съобразяване с настоящата директива, и да изпълнява най-малко задачите, възложени му по член 6. Този орган може да бъде същият като образуването, натоварено от дадена държава членка с прилагането на допълнителните регулаторни мерки, посочени в член 1, параграф 5, включително с одобрението на системата за таксуване и/или с нивото на летищните такси, при условие че изпълнява изискванията на параграф 3 от настоящия член.

[…]

7. Когато предприеме разследване на основанията за промяна на системата или нивото на летищните такси съгласно член 6, независимият надзорен орган има достъп до необходимата информация от засегнатите страни и от него се изисква да се консултира с тях, за да вземе решението си. Без да се засяга член 6, параграф 4, той взема окончателно решение възможно най-бързо, но във всички случаи в срок от четири месеца от отнасянето на въпроса до него. Този срок може да бъде удължен с два месеца в изключителни и надлежно обосновани случаи. Решенията на независимия надзорен орган са обвързващи, без да се засяга възможността за парламентарен или съдебен контрол, доколкото е приложим в държавите членки.

[…]“.

Б. Германското право

1. Verwaltungsgerichtsordnung (Административнопроцесуален кодекс, наричан по-нататък „VwGO“)

9. Съгласно член 42, параграф 2, освен ако законът не предвижда друго, жалбата е допустима само ако жалбоподателят твърди, че административният акт, отказът или бездействието да се издаде такъв акт, нарушава неговите права.

2. Luftverkehrsgesetz (Закон за въздухоплаването)

10. Член 19b, параграф 1 урежда системата за летищни такси. Управляващият летището орган я представя на компетентния за издаването на разрешения орган за одобрение, който я одобрява, ако са изпълнени определени изисквания [4].

11. В член 19b, параграф 3 е уредена процедурата за издаване на разрешение за системата за летищни такси със следните етапи:

– Най-малко шест месеца преди влизането ѝ в сила управляващият летището орган представя на ползвателите на летището проекта за система за летищни такси или всяко изменение заедно с обосновка.

– Молбата за издаване на разрешение се подава до компетентния за издаването на разрешенията орган най-малко пет месеца преди влизането в сила на системата за летищни такси. Тя трябва да е мотивирана и да са взети предвид възраженията на ползвателите.

– Разрешението се издава, ако размерът на определените такси е разумен с оглед на размера на прогнозните оперативни разходи и таксите имат за цел да гарантират ефективното предоставяне на услугите. Тази проверка може да не се извършва, ако управляващият летището орган и ползвателите са постигнали съгласие по системата за летищни такси.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (Граждански кодекс, наричан по-нататък „BGB“)

12. Съгласно член 315 от BGB относно договорите:

– Ако престацията следва да се определи от една от страните по договора, в случай на съмнение определянето трябва да се направи след преценка по справедливост.

– Определянето се счита за извършено с уведомяването на другата страна по договора.

– Ако престацията се определя по справедливост, определянето ѝ обвързва другата страна само когато отговаря на критериите за справедливост. Ако не отговаря на критериите за справедливост, тя се определя от съда.

II. Производството пред Съда

13. Актът за преюдициално запитване постъпва в Съда на 8 юни 2018 г.

14. Писмени становища са представили Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, Land Berlin, германското и полското правителство, както и Комисията. С изключение на полското правителство, всички те се явяват в проведеното на 11 април 2019 г. съдебно заседание.

4 Таксите следва да отговарят на подходящи, обективни, прозрачни и недискриминационни критерии; облагаемите услуги и съоръжения следва да бъдат ясно определени; таксите следва да се изчисляват съобразно разходите и да се определят предварително; всички ползватели трябва да имат еднакъв достъп до услугите и съоръженията; не могат да се начисляват такси с различни размери, освен ако не е налице обективно основание.

III. Фактите по делото и преюдициалните въпроси

А. Факти

15. На 25 юни 2014 г. управляващото летище Берлин-Тегел дружество (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) подава молба до Land Berlin, на която надзорният орган е подведомствен, да издаде разрешение за предложената от него система за летищни такси.

16. На 13 октомври 2014 г. надзорният орган издава поисканото разрешение в съответствие с член 19b от Закона за въздухоплаването.

17. Deutsche Lufthansa подава жалба пред Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Областен административен съд Берлин-Бранденбург, Германия), с която иска разрешението да бъде отменено.

18. С решение от 22 юни 2016 г. посоченият съд отхвърля жалбата, като приема, че Deutsche Lufthansa няма процесуална легитимация (съгласно член 42, параграф 2 от VwGO), тъй като разрешението не можело да наруши правата му.

19. Deutsche Lufthansa подава ревизионна жалба пред Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия), който отправя до Съда следните два преюдициални въпроса:

„1) Съвместима ли е с Директива 2009/12/ЕО […], и по-специално с член 3, член 6, параграфи 3—5 и член 11, параграфи 1 и 7 от тази директива, национална разпоредба, съгласно която системата за летищни такси, определена от управляващия летището орган, трябва да се представи на независимия надзорен орган за одобрение, без на управляващия летището орган и на ползвателя на летището да се забранява да установяват такси, различни от одобрените от надзорния орган?

2) Съвместимо ли е с посочената директива тълкуване на националното право, съгласно което е изключена възможността ползвателят на летище да оспори одобрението от независимия надзорен орган на системата за летищни такси, но този ползвател може да предяви иск срещу управляващия летището орган и да твърди в иска, че таксата, установена в системата на таксите, не е справедлива?“.

20. Запитващата юрисдикция приема, че съгласно собствената ѝ практика с разрешението таксите не се определяли по правнозадължителен начин[5]. Член 19b от Закона за въздухоплаването създавал публично правоотношение само между надзорния орган и управляващия летището орган в качеството му на адресат на разрешението. Тъй като правоотношението, в което се намират управляващият орган и ползвателите на летище, е частноправно, договореното между страните пораждало действие, включително при липса на разрешение.

21. Посочената юрисдикция твърди, че съгласно съдебната практика по граждански дела контролът върху размера на таксите се упражнявал от гражданския съд, който извършва проверка съгласно критериите за справедливостта в съответствие с член 315 от BGB.

5 Позовава се на съдебното решение от 8 юли 1977 г., постановено във връзка с член 43 от предходната Наредба за условията за издаване на разрешение за извършването на въздушни превози.

22. Все пак било възможно административният съд да е компетентен (и следователно жалбоподателят да има процесуална легитимация) да разглежда пряка жалба срещу разрешението в следните случаи:

– Ако се приеме, че в разрешението са предвидени общи договорни условия, които страните не могат да променят, така че те да не могат да договорят такси, различни от посочените от надзорния орган.

– Ако член 19b от Закона за въздухоплаването предоставя на ползвателите на летище индивидуална защита, като така им предоставя по-голям пряк правен интерес в сравнение с този на масовия потребител.

23. Запитващата юрисдикция добавя, че съгласно решение CTL Logistics [6] следва да се постави под съмнение дали правилото по член 315 от BGB може да отговаря на изискванията на Директивата. Ако бъде изключена защитата на правата на ползвателите на летище по реда на гражданското производство, те не биха имали алтернатива за защита на интересите си, което би било в противоречие с принципа на ефективна съдебна защита, закрепен в германския основен закон.

24. Според посочената юрисдикция решението член 19b от Закона за въздухоплаването да се тълкува в съответствие с Конституцията, би довело до признаване на процесуална легитимация на ползвателите на основание член 42, параграф 2 от VwGO.

Б. Предварителни бележки

25. От съдържащите се данни в акта за преюдициално запитване следва, че в Германия разрешенията за летищните такси се издават от надзорния орган. Ползвателят може да оспорва това разрешение само *непряко* с граждански иск, като само той може да се ползва от евентуалното му уважаване. Управляващият летището орган обаче може да го оспорва *пряко* по административен ред.

26. В този контекст съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят до възможността административният съд да е компетентен да разглежда *пряко* предявената от ползвател (въздушен превозвач) жалба срещу одобрената от надзорния орган система за летищни такси. Това би било така, ако страните не могат да договарят различни от установените от посочения орган цени и когато съдебната защита на правата на ползвателите, поверена на гражданските съдилища, бъде счетена за несъвместима с Директивата.

27. Съдът не може да извършва тълкуване на норми на вътрешното право, нито да се произнася по компетентността на националните съдилища или по начина на уреждане на процесуалната легитимация на жалбоподателите по съответните граждански или административни дела. Той обаче може да предостави насоки за тълкуване на правото на Съюза, които дават възможност на запитващата юрисдикция да изведе необходимите последици.

28. Преди да пристъпя към анализа на двата преюдициални въпроса, считам за уместно да се разгледа дали Директивата предоставя на ползвателите на летище законен интерес да оспорват определянето на таксите.

6 Решение от 9 ноември 2017 г. (C-489/15, наричано по-нататък „решение CTL Logistics“, EU:C:2017:834).

B. Законен интерес на ползвателите да оспорват летищните такси

29. При изготвянето на Директивата относно летищните такси Комисията включва предложението си в „една по-широка инициатива, която се фокусира върху летищата и цели да насърчава ефективните летищни операции и оптимално използване на ограничения капацитет“[7]. По-конкретно, тя подчертава значението на таксите за ефективността на дейността на въздушните превозвачи[8].

30. Следователно конкурентоспособността на въздушните превозвачи на Съюза заема централно място в замисъла на системата за летищни такси[9].

31. Комисията е разполагала по-специално със следните варианти:

– Предоставяне на държавите членки на правомощието да уредят въпроса.

– Предвиждане на уредба с максимален обхват, т.е. регулаторна система, която да се прилага в целия Съюз по един и същ начин, на базата на която летищните такси биха се определяли и събирали по единен метод на изчисляване.

– Установяване, като междинен вариант, на обща уредба, съдържаща общи принципи, при която националните регулиращи органи биха могли по-лесно да адаптират Директивата спрямо националните условия[10].

32. Надделява третият вариант, изложен във второ съображение от Директивата[11]. От това следва, че в отношенията между управляващите летищата органи и ползвателите на летище, що се отнася до таксите, следва да се спазват някои основни принципи, определени в текста на тази директива.

33. По-конкретно, това са принципите на недопускане на дискриминация, прозрачност и участие на заинтересованите лица в процедурата.

7 Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно летищните такси (представен[о] от Комисията) SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 окончателен.

8 „Въздушните превозвачи в ЕС работят в едно силно циклично икономическо обкръжение с растяща международна конкуренция […]. Цялата авиационна верига за доставки трябва да стане възможно най-конкурентоспособна с цел да гарантира устойчивата конкурентоспособност на цялата икономика на ЕС. Летищните такси са важно звено от веригата за доставки, тъй като те представляват между 4 % и 8 % от основните оперативни разходи на въздушните превозвачи в ЕС“.

9 Германското правителство е наясно с това, когато в писменото си становище (т. 54) признава значението на размера на таксите за летищата и за въздушните превозвачи като фактор за извършвания от последните избор на дестинации.

10 Документ за оценка на въздействието на Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно летищните такси (представен[о] от Комисията) SEC(2006) 1688, точка 6.2.2. (http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf).

11 „Необходимо е да се установи обща рамка за регулиране на основните характеристики на летищните такси и начина на тяхното определяне, тъй като при липса на такава рамка е възможно да не бъдат изпълнени основните изисквания в отношенията между управляващите летища органи и ползвателите на летище“.

34. Що се отнася до *недопускането на дискриминация*, член 3 от Директивата предвижда, че таксите могат да „дискриминират ползвателите на летището“. Става въпрос за разпоредба, чиято цел е да осигури равни условия на конкуренция между въздушните превозвачи, които използват летището, като се попречи някои от тях да бъдат поставени в по-благоприятно положение в сравнение с други, поради което да могат да превъзхождат конкурентите си с предлагането на по-атрактивни услуги на пазара [12].

35. Що се отнася до *участието на ползвателите* в процедурата за определяне на таксите, в член 6 от Директивата е предвидено задължително провеждане на редовни консултации между тях и управляващите летища органи — поне веднъж годишно — (параграф 1), както и при всяко изменение на системата за летищни такси или нивото им (параграф 2) [13].

36. В член 6 от Директивата са предвидени две възможности за окончателното решение в зависимост от това дали:

– таксите се договарят от управляващия летището орган (параграф 2); в този случай решението може да бъде оспорено със суспензивно действие пред надзорния орган,

– „летищните такси или максималното им ниво се определят или одобряват“ от независимия надзорен орган (параграф 5, буква а); в този случай процедурата за консултации по член 6, параграфи 1 и 2 [14] се предшества от предложение, което в Германия се представя от управляващия летището на независимия орган.

37. Накрая, член 7 от Директивата прогласява *прозрачността*. Въпреки че тази разпоредба се отнася единствено до консултациите по член 6, параграф 1, принципът на прозрачност засяга и предвидената в параграф 2 процедура за изменение на системата или нивото на летищните такси. Поради това от управляващия летището орган се изисква да представи на ползвателите предложението за изменение „заедно с обосновка на предложените промени“.

38. В Директивата е предвидено, че таксите трябва да отговарят на посочените по-горе принципи и същевременно в член 6 от нея са посочени *средствата за правна защита* на ползвателите на летище срещу решенията на управляващия орган, които според тях не съответстват на тези принципи.

39. Тези средства за правна защита са взаимносвързани с предоставените на ползвателите права. Като прогласява, че следва да им се гарантира информирано участие в процеса за вземане на решение (до такава степен, че ако управляващият орган не е съгласен с доводите им, той следва да обоснове решението си), Директивата им предоставя едновременно с това *право*, което следва да бъде зачитано. Законодателят на Съюза е искал позицията на ползвателите да е задължителен елемент при приемането на окончателното решение.

12 В хода на законодателния процес това правило е предвидено, за да се обърне внимание на обстоятелството, че принципът на недискриминация не е пречка „за въвеждането на модулации на таксите поради обективни и прозрачни причини от общ интерес“ (Законодателна резолюция на Европейския парламент от 15 януари 2008 г. относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно летищните такси (COM(2006) 0820 — C6-0056/2007 — 2007/0013(COD). В член 3 от Директивата е посочено, че тази модулация се извършва въз основа на „валидни, обективни и прозрачни“ критерии. В подобен смисъл Директивата допуска размерът на таксите да се диференцира в случай на различни инфраструктури или нива на предоставяне на услугата. Те обаче не могат да се предлагат дискриминационно (съображение 15 и член 10 от Директивата). Достъпът следва да се предоставя по обективни критерии, които „управляващият летището орган ще разработи“.

13 Ако не бъде постигнато съгласие, управляващият летището орган обосновава решението си, отчитайки становището на ползвателите.

14 Консултациите не свършват с предвидените в член 6: съгласно член 11, параграф 7 „[к]огато предприеме разследване на основанията за промяна на системата или нивото на летищните такси съгласно член 6, независимият надзорен орган има достъп до необходимата информация от засегнатите страни и от него се изисква да се консултира с тях, за да вземе решението си“. Следователно надзорният орган следва да вземе предвид становището на ползвателите на летище или при оспорването на решението на управляващия летището орган, или в самия процес на вземане на решение.

40. Същото важи и за принципите на прозрачност и недискриминация: ползвателите могат да се позоват на нарушаването им, като евентуално се стигне до отмяната на решението, с което таксите са одобрени. Ако например то противоречи на принципа на равенство между въздушните превозвачи, засегнатият от тази дискриминация въздушен превозвач несъмнено следва да разполага със средство за правна защита.

41. С тази евентуална жалба може да се оспорват и други компоненти от въведената система за летищни такси. Икономическите отношения между управляващия летището орган и ползвателите следва да се основават на баланса между таксите и разходите, за чието финансиране се събират [15]. Следователно ползвателят трябва да разполага със средство за оспорване на таксите, чийто размер нарушава този баланс, т.е. води до явно несъразмерна тежест спрямо разходите за услугата или използването на съоръжението.

42. Член 6 от Директивата предвижда, че в случаите, когато управляващият орган е компетентен да одобрява таксите, неговите решения следва да се оспорват пред надзорния орган. Разпоредбата не предвижда обаче възможност произнесеното по тези жалби решение на посочения орган на свой ред да се оспори по съдебен ред.

43. Необходимо да се разгледа член 11, параграф 7 in fine от Директивата, за да се открие позоваване на съдебния контрол на произнесените от надзорния орган актове. Съгласно посочената разпоредба решенията на този орган „са обвързващи, без да се засяга възможността за парламентарен или съдебен контрол, доколкото е приложим в държавите членки“.

44. Текстът на член 11, параграф 7, последна алинея от Директивата поражда най-малко два проблема:

– Първо, параграф 7 се отнася по принцип до конкретен вид, а не до всички видове актове на надзорния орган [16]. По-конкретно, той ограничава до издадените след „разследване на основанията за промяна на системата или нивото на летищните такси […]“.

– Второ, от текста на разпоредбата следва, че изглежда се допуска държавите членки да подлагат решенията на надзорния орган само на парламентарен, но не и на съдебен контрол [17].

45. Считам, че тези два проблема могат да се разрешат чрез норми от по-висок ранг, като се прибегне до разпоредбите от първичното право на Съюза. Като цяло член 19, параграф 1 in fine ДЕС задължава държавите членки да предвидят „правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“. В съответствие с това член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз предвижда, че „всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд“.

15 Вж. по-специално съображение 1 („разходите за които обикновено се възстановяват чрез летищните такси“) и съображение 10 („летищната такса [е] налог, предназначен и използван конкретно за покриване на разходите за предоставяне на съоръжения и услуги на гражданското въздухоплаване“) от Директивата. Особено показателно е съображение 15: „Управляващите летищата органи следва да имат възможност да прилагат летищни такси, съответстващи на инфраструктурата и/или на нивото на предоставяне на услуги, тъй като въздушните превозвачи имат законен интерес да изискват от управляващите летищата органи услуги, отговарящи на съотношението цена/качество“.

16 В Предложението за Директива на Комисията са включени всички актове на надзорния орган.

17 Вторият проблем не съществува в Германия, където е установен режим за съдебен контрол върху решенията на надзорния орган. Както запитващата юрисдикция подчертава, трудността се прехвърля към изясняване на въпроса дали способите за упражняване на този контрол са в съответствие с Директивата. В съдебното заседание Комисията признава, че парламентарният контрол не е алтернативен на съдебния контрол способ, като последният винаги трябва да е на разположение на ползвателите.

46. След като Директивата признае на ползвателите на летище както законен интерес, така и същински субективни права, прилагането на посочените две разпоредби от по-висок ранг задължава държавите членки да въведат процесуални средства, които да гарантират ефективните правни средства за защита пред съд на посочените ползватели в тази конкретна област.

47. Съмнението на запитващата юрисдикция е именно дали предвиденото в германското право средство е достатъчно, за да се постигнат ефективните правни средства за защита пред съд на правата и интересите, които Директивата признава на ползвателите на летище.

Г. Относно възможността управляващият орган и ползвателите да договорят такси, различни от одобрените от надзорния орган (първи преюдициален въпрос)

48. Както вече бе посочено, съгласно германската система управляващият летището орган представя предложение и надзорният орган одобрява летищните такси.

49. Следователно германският законодател е избрал възможността, предложена в член 6, параграф 5, буква а) от Директивата. В съответствие с тази възможност той следва да признае задължителна сила на решенията на надзорния орган, тъй като тази последица обосновава организационната структура на Директивата и ѝ придава полза.

50. Не би имало голям смисъл в член 5 от Директивата да се предвижда „обща и прозрачна система за летищни такси“ за летищата в „един и същ град или агломерация“, ако се допускат отделни споразумения, които заобикалят прилагането му по отношение на един или няколко ползватели.

51. Тези отделни споразумения биха засегнали, от една страна, общия характер на системата за летищни такси и от друга страна, що се отнася до прозрачността, биха въвели непреодолими фактори за нарушения.

52. Всъщност ползвателите следва да разполагат с информация за „компонентите, които служат за основа при определяне на системата или нивото на всички такси, събирани на всяко летище от съответния управляващ летището орган“ (член 7, параграф 1)[18]. Сред тези компоненти са например свързаните със съотношението разходи/такси. Не би имало смисъл например информирането за приходите от различните такси и разходите за включените в тях услуги (член 7, параграф 1, буква г), ако след одобрението на системата за летищни такси този параметър може да се изключи.

53. Дори в случаите на „диференциране на услугите“, предвидени в член 10 от Директивата, тя прибягва до общи категории, без да допуска предпочитания спрямо определени ползватели. Съгласно тази разпоредба управляващият летището орган може да предоставя персонализирани услуги, като в този случай нивото на таксите може да се диференцира „в зависимост от качеството и обхвата на тези услуги и тяхната себестойност или всякакви други *обективни и прозрачни фактори*“. Тези „диференцирани летищни такси“ са включени обаче в самата одобрена от надзорния орган обща система (в Германия), който определя предварително съдържанието ѝ, без да се договарят индивидуално нейните компоненти.

18 В член 6, параграф 2 по отношение на промените е предвидена „обосновка на предложените промени“.

54. В съдебното заседание бе обсъдена възможността управляващият летището орган и ползвателите да договарят таксите, когато надзорният орган одобрява *максималното им ниво* (член 6, параграф 5, буква а) in fine от Директивата). Става въпрос да се прецени дали в този случай е възможно договарянето да е индивидуално, или би трябвало да е съвместно с всички ползватели на летището [19].

55. Изложените по-горе доводи са в подкрепа на положителен отговор, доколкото i) определеният максимум е спазен, ii) договарянето при всички случаи следва да е колективно, iii) всеки от въздушните превозвачи може да се ползва от същата призната на друг или други такса под одобреното максимално ниво и iv) споразуменията между управляващия летището орган и ползвателите подлежат на последващ контрол от страна на надзорния орган. Само по този начин се спазват принципите, които са в основата на Директивата, и по-специално принципът на недискриминация [20].

Д. Относно германската система за съдебна защита и съответствието ѝ с Директивата (втори преюдициален въпрос)

56. Основните положения в германската система съгласно акта за преюдициално запитване могат да се обобщят по следния начин [21]:

– Гражданскоправните норми уреждат договорното правоотношение между ползвателите и управляващия летището орган.

– Споровете относно таксите между двете страни следва да се разглеждат от граждански съд. Той се произнася „по справедливост“, като търси баланс между обективните стопански интереси на всяка страна по договора в зависимост от неговия предмет и значението на престацията, за която се иска да се заплати цена (такса), която трябва да представлява „разумната насрещна престация“.

– Управляващият летището орган разполага със свобода на преценка при определянето на „разумната насрещна престация“. Гражданският съд се опитва да постигне договорна справедливост: ако приеме, че таксите са твърде високи, може да определи справедливия им размер с действие ex tunc.

– Решението на гражданския съд поражда последици само inter partes [22].

57. При липса на хармонизация на националните средства за защита на правата на ползвателите на летище всяка държава членка има право да ги установи съгласно принципа на процесуална автономия, нюансиран с принципите на равностойност и ефективност.

19 Не считам, че обсъждането е от значение за решението по това дело, тъй като съгласно акта за преюдициално запитване надзорният орган е одобрил предложението на управляващия летището орган, така че не става въпрос за определянето на максимално ниво. В съдебното заседание беше отбелязано, че тарифата с летищни такси се състои от различни компоненти, всеки от които подлежи на отделна парична оценка и чиято сума представлява крайният резултат. Таксите, които са под максималното ниво, следва да са задължително съобразени с тези параметри.

20 Германското правителство изглежда приема това за естествено, когато в писменото си становище (т. 35) посочва, че е възможно отклонение от тарифата с таксите, при условие че е спазено определеното от него максимално равнище и са взети предвид принципите на прозрачност, обективност и недискриминация.

21 Основно точки 22 и 38.

22 Без обаче да се засяга възможността други ползватели, запознати с решението на гражданския съд, да подадат собствени жалби, за да се ползват от същото решение.

58. Следователно въведената от германския законодател система за съдебна защита на пръв поглед би могла да се счита за законосъобразна, ако член 315 от BGB предоставя подходяща процесуална уредба за защитата на правата на ползвателя както по отношение на процесуалноправните (информация, консултация и участие), така и на материалноправните им аспекти (недопускане на дискриминация и съответствие между таксите и разходите).

59. Според мен обаче това не е така.

60. От обобщеното по-горе описание следва, че въведената в германското право система за оспорване на летищните такси е еднаква на разглежданата по дело CTL Logistics, която поражда подобни проблеми, свързани в случая с германските железопътни такси. Общите характеристики на двете системи налагат този прецедент да бъде взет предвид като референтен, тъй като по посоченото дело също се разглежда прилагането на член 315 от BGB за разрешаване на съответните спорове.

61. Като довод срещу прилагането на съдебната практика по дело CTL Logistics към настоящия спор беше изтъкнато, че уредбата на ползването на железопътната инфраструктура и структурата на таксите не са сравними с тези за летищата.

62. Вярно е, че има разлики в правните уредби на железопътния и въздухоплавателния сектор. Докато по отношение на първия Директива 2012/34/ЕС[23] обхваща както разпределянето на железопътния инфраструктурен капацитет (и на обслужващите съоръжения) на железопътните предприятия, така и определянето на железопътните такси, правната уредба на въздухоплавателния сектор изглежда по-разпокъсана. Ако се разгледа обаче същността на двете уредби, приликите са повече отколкото разликите по отношение на железопътните или летищните такси.

63. И в двата случая съоръженията (железопътни или летищни) имат ограничен капацитет, който следва да се предоставя на ползвателите по недискриминационен начин. И в двата сектора се прави разграничение между, от една страна, инфраструктурата и услугите, които управляващият орган (управителят на железопътната инфраструктура или управляващият летището орган) следва да предоставя на разположение на ползвателя (железопътно предприятие или въздушен превозвач) и от друга страна, услугите, които може да предоставя трета страна (оператор на обслужващото железопътно съоръжение или доставчик на наземно обслужване).

64. Общите черти в уредбата на железопътните такси или летищните такси са безспорни, що се отнася до принципа за недопускане на дискриминация[24]. Последицата от задължителното равенство между предприятията ползватели е необходимостта решенията за железопътните или летищните такси да засягат еднакво всички заинтересовани лица. Гарантирането на единен критерий за определянето на железопътните и летищните такси налага наличието на надзорен орган, който да има последната дума.

23 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 2012 г., стр. 32). Тя отменя Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66).

24 Що се отнася до летищните такси, той е посочен в член 3 от Директива 2009/12. По отношение на железопътните такси той се подчертава в член 29, параграф 3 от Директива 2012/34: „Управителите на инфраструктура гарантират, че прилагането на схемата за налагане на такси води до равностойни и недискриминационни такси за различните железопътни предприятия, които осъществяват услуги от един и същ характер в дадена сходна част от пазара“.

65. Същите общи черти са налице и по отношение на функциите на този надзорен орган. В железопътния сектор неговите правомощия са аналогични на посочените по отношение на летищните такси. По-конкретно, членове 55—58 от Директива 2012/34 са посветени на регулаторния орган, пред когото предоставящите услугите предприятия могат да оспорват (член 56) схемата за налагане на такси или тяхното равнище или структура.

66. Ето защо считам, че сравнението на правната уредба на железопътния сектор, що се отнася до железопътните такси, с правния режим на въздухоплавателния сектор, по отношение на летищните такси, показва степен на съвпадение, която позволява решение CTL Logistics да бъде приложено към летищните такси.

67. Въз основа на тази предпоставка ще уточня как отговорът на Съда в решение CTL Logistics може да се приложи към настоящия случай. В мотивите на това решение са изложени седем последователни съображения (т. 69—102), като по-специално ще се спра на четири от тях.

68. На първо място, Съдът приема, че „преценката по справедливост във всеки конкретен случай не е в съответствие с принципа на недопускане на дискриминация, закрепен в член 4, параграф 5 и в съображение 11 от Директива 2001/14“. В подкрепа на това твърдение той добавя, че „като се набляга изключително на икономическата рационалност на индивидуалния договор, с прилагането на член 315 от BGB не се отчита фактът, че само определянето на таксите въз основа на единни критерии може да гарантира, че политиката в областта на таксите се прилага еднакво към всички железопътни предприятия“ [25].

69. По същата логика, що се отнася до летищните такси, механизмът за разрешаване на спорове от гражданския съд по справедливост с действие само inter partes не е в съответствие с *общата* система и с принципа на недопускане на дискриминация, предвиден в член 3 от Директивата.

70. На второ място, „съдебните актове на различни независими граждански съдилища, които евентуално не са хармонизирани чрез практиката на върховните съдилища, биха заместили единния контрол, упражняван от компетентния орган, с изключение на последващия контрол, когато случаят е такъв, осъществяван от юрисдикциите, произнасящи се по жалби срещу решенията на този орган, в случая административните съдилища […]. От това следва припокриване на два несъгласувани начина на вземане на решения, което е в явно противоречие с целта, преследвана с член 30 от Директива 2001/14“ [26].

71. Във въздухоплавателния сектор се случва нещо подобно. Единният критерий за преценка от страна на надзорния орган — който или сам пряко одобрява системата за летищни такси, или в производство по обжалване упражнява надзор върху одобрената система от управляващия летището орган — е застрашен от система, която не позволява прякото обжалване на актовете му от ползвателите, а го заменя с отделни граждански искове, решенията по които имат действие inter partes [27].

72. На трето място, при двойната система за оспорване на железопътните такси надзорният орган не трябва да приспособява схемата за таксуване към решението на гражданския съд съгласно член 315 от BGB, тъй като „разпоредбите на Директива 2001/14, отнасящи се до регулиращия орган, изобщо не предвиждат задължение от такова естество“ [28].

25 Решение CTL Logistics, т. 70 и 74.

26 Пак там, т. 87. Основното положение е изложено по-ясно в заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, т. 1 и 9).

27 От акта за преюдициално запитване следва, че административното правоотношение съществува само между надзорния орган и управляващия летището орган, така че само той може да подаде административна жалба.

28 Решение CTL Logistics, т. 91.

73. Това важи и за летищните такси. Предположението, че административният орган „трябва да се ограничи до предприемането на действия по отделните съдебни актове, които вече са постановени от гражданските съдилища на основание член 315 от BGB“ [29], и в този сектор е в противоречие с възложената на надзорния орган задача.

74. На четвърто място, Съдът посочва как в железопътния сектор с прилагането на механизма за двойна компетентност „произтичащият от член 30, параграф 5, втора алинея от Директива 2001/14 обвързващ за всички заинтересовани страни характер на решенията, приети от регулиращия орган, няма да бъде зачетен. […] Ако съдебните актове, постановени от гражданските съдилища, евентуално въз основа на критериите, определени в правната уредба относно изчисляването на [таксите], пораждат последици, ограничени само до страните по отнесените до тези съдилища спорове, това би противоречало на посочения принцип“ [30].

75. Това съображение също е приложимо към споровете по искове, които ползвателите могат да предявяват относно летищните такси, тъй като постановените по тях решения на гражданските съдилища нямат действие erga omnes.

76. Съгласно член 315 от BGB гражданският съд има за задача да измени по справедливост синалагматичните аспекти от договорното правоотношение. В този смисъл той би могъл дори да преценява пропорционалността между разходите за предоставената услуга и цената (таксата).

77. Логично е обаче да се смята, че в рамките на производството пред граждански съд няма да се разглеждат други важни аспекти от процедурата за одобрение на таксата като въпросите относно формирането на волята на вземащия решението орган или евентуалните процесуални нарушения, които може да са били от значение за оформянето на съдържанието на административното решение [31].

78. В този контекст ползвателите, на които германските административни съдилища не признават процесуална легитимация за оспорване на решенията на надзорния орган пред тях, не биха могли да сезират никой друг съдебен орган, който да осъществи контрол върху тези компоненти с явно изразен административен характер, които са от решаващо значение за одобрението на таксите.

79. Също така не се установява, че решението по отделно гражданско дело може да има действие по отношение на други ползватели. Създава се впечатлението, че единствената им възможност е да предявят нови граждански искове. Така ефективността на Директивата би била поставена в зависимост от индивидуалното решение да се предявят по-нататъшни искове, предпоставките за които не подлежат на контрол, като по този начин няма да се гарантира запазването на общата система за летищни такси, основана на недопускането на дискриминацията, прозрачността и участието на ползвателите.

80. От гореизложеното следва, че ползвателите трябва да разполагат със средство за правна защита, което да им дава възможност да оспорват без ограничения взетото от надзорния орган решение.

81. В съдебното заседание някои от страните възразиха, че ако се допусне възможността ползвателите да обжалват пред административния съд решенията на надзорния орган, събирането на летищните такси може да се парализира с оглед на процесуалните правила относно спирането на действието на обжалваните актове.

29 Пак там, т. 92.

30 Пак там, т. 94.

31 Както бе изтъкнато в съдебното заседание, контролът по член 315 от BGB се свежда до преценката на справедливия баланс между престациите на страните, без да се проверява разрешението, с което е одобрена системата за летищни такси.

82. Това възражение не може да се приеме. От една страна, националният законодател следва да въведе както в този, така и в други сектори процесуални правила, с които да се избегне всеобщо парализиране на събирането на летищните такси. От друга страна, както една от посочените страни признава в съдебното заседание, съгласно действащите национални разпоредби надзорният орган има право във всички случаи принудително да постигне плащането на тези такси независимо от обжалването на решенията му по съдебен ред, ако са налице съображения от обществен интерес.

IV. Заключение

83. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) по следния начин:

„1) Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси не допуска управляващият летището орган и ползвателите на летище да договарят летищни такси, различни от одобрените от независимия надзорен орган.

2) Директива 2009/12 не допуска прилагането на национална разпоредба като разглежданата в настоящото дело, която съгласно преобладаващото тълкуване в съдебната практика предоставя на гражданските съдилища компетентността да се произнасят по справедливост във всеки отделен случай по исковете на ползвателите, свързани с одобрените от независимия надзорен орган летищни такси, и същевременно не допуска ползвателите на летище да оспорват пряко решенията на този орган“.