MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. június 27.[1]

**C-379/18. sz. ügy**

**Deutsche Lufthansa AG**
**kontra**
**Land Berlin,**
**a Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,**
**a Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht**
**részvételével**

(a Bundesverwaltungsgericht [szövetségi közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Légi közlekedés – Repülőtéri díjak – A repülőtér használóit megillető jogok védelme – A független felügyeleti hatóság által jóváhagyott díjaktól eltérő díjakról való megállapodás lehetősége – Jogorvoslati lehetőségek – A polgári bíróság hatásköre – A 2009/12/EK irányelvvel való összeegyeztethetőség”

1. A 2009/12/EK irányelv[2] előírja, hogy a repülőtér-irányító szervezetek a létesítmények használata és az általuk nyújtott szolgáltatások után ellenszolgáltatásként díjakat szedjenek be a „repülőtér-használóktól”[3] (azon személyeket értve ezalatt, akik légi úton utasokat, küldeményt vagy árut szállítanak).

2. A kérdést előterjesztő bíróság kérdései lényegében a hivatkozott repülőtéri díjaknak a független felügyeleti hatóság (a továbbiakban: felügyeleti hatóság) által vagy az egyes repülőterek irányító szervezete által történő jóváhagyásával kapcsolatosak. E bíróság továbbá azt kívánja megtudni, hogy a hivatkozott díjak miként és mely szervnél támadhatók meg.

1 Eredeti nyelv: spanyol.

2 A repülőtéri díjakról szóló, 2009. március 11-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 70., 1. o.; helyesbítés: HL 2013. L 130., 60. o.; a továbbiakban: irányelv).

3 E tekintetben a *használó* kifejezést alkalmazom, anélkül tehát, hogy az magába foglalná a létesítményeket és a repülőtéri szolgáltatásokat használó utasokat (akikre később a légi fuvarozók áthárítják a díj összegét).

## I. Jogi háttér

### *A. Az uniós jog. A 2009/12 irányelv*

3. A 2. cikk („Fogalommeghatározások”) megállapítja:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1. »repülőtér«: minden olyan terület, amelyet kifejezetten repülőgépek leszállásához, felszállásához és földi mozgásához alakítottak ki, beleértve azon kapcsolódó létesítményeket, amelyekre a fenti műveletek esetében a repülőgépek forgalma és kiszolgálása során szükség lehet, valamint a kereskedelmi légi közlekedés kiszolgálásához szükséges létesítményeket is;

2. »repülőtér-irányító szervezet«: az a testület, amelynek a nemzeti jogszabályok, szabályzatok vagy szerződések értelmében a feladata esettől függően kizárólag, vagy más tevékenységekkel összefüggésben, a repülőterek vagy repülőtér-hálózatok infrastruktúrájának igazgatása és kezelése, valamint az adott repülőtereken vagy repülőtér-hálózatban jelen lévő különböző szereplők tevékenységének összehangolása és ellenőrzése;

3. »a repülőtér használója«: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely utasokat, postai küldeményeket és/vagy árut szállít légi úton az adott repülőtérre, vagy az adott repülőtérről;

4. »repülőtéri díj«: a repülőtér-irányító szervezet javára beszedett és a repülőtér használói által a kizárólag a repülőtér-irányító szervezet által szolgáltatott, a légi jármű leszállásához, felszállásához, világításához és parkolásához, valamint az utasok és a rakomány kezeléséhez kapcsolódó létesítmények és szolgáltatások igénybevételéért fizetett járulék;

[…].”

4. A 3. cikk („A megkülönböztetés tilalma”) megállapítja:

„A tagállamok biztosítják, hogy – a közösségi joggal összhangban – a repülőtéri díjak ne tegyenek különbséget a repülőtér használói között. Ez nem jelenti azt, hogy a repülőtéri díjak általános és közérdekű – így például környezetvédelmi – okokból nem lehetnek eltérőek. Az ilyen eltérés megállapításakor alkalmazott kritériumoknak relevánsaknak, objektíveknek és átláthatóaknak kell lenniük.”

5. Az 5. cikk („Egységes díjszabási rendszer”) így szól:

„A tagállamok a Bizottság tájékoztatását követően és a közösségi joggal összhangban, az ugyanazon várost vagy agglomerációt kiszolgáló repülőterek repülőtér-irányító szervezetei számára megengedhetik egységes és átlátható díjszabási rendszer alkalmazását, feltéve hogy minden egyes repülőtér teljes mértékben megfelel a 7. cikkben az átláthatóságra vonatkozóan megállapított követelményeknek.”

6. A 6. cikk („Konzultáció és megoldáskeresés”) rendelkezése szerint:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a repülőtér-irányító szervezet és a repülőtér használói vagy azok képviselői, illetve társulásai közötti rendszeres konzultáció céljára kötelező eljárás jöjjön létre a repülőtéri díjrendszer működéséről, a repülőtéri díjak szintjéről és adott esetben a nyújtott szolgáltatás minőségéről. Az ilyen konzultációt évente legalább egyszer meg kell tartani, kivéve ha erről a legutóbbi

konzultáció alkalmával eltérően állapodnak meg. Amennyiben a repülőtér-irányító szervezet és a repülőtér használói között többéves megállapodás van hatályban, a konzultációkra az ilyen megállapodásban foglaltak szerint kerül sor. A tagállamok fenntartják a jogot, hogy gyakoribb konzultációt kérjenek.

(2) A tagállamok biztosítják, ha lehetséges, hogy a díjrendszert vagy a repülőtéri díjak szintjét érintő változások a repülőtér-irányító szervezet és a repülőtér használói között létrejött megegyezéssel valósuljanak meg. Ennek céljából a repülőtér-irányító szervezet minden, a repülőtér díjrendszerét vagy a repülőtéri díjak szintjét érintő módosításokra vonatkozó javaslatot, a javasolt változtatások indokaival együtt, azok hatálybalépése előtt legalább négy hónappal benyújt [helyesen: megküld] a repülőtér használóinak, kivéve ha kivételes körülmények állnak fenn, amit a repülőtér használói felé meg kell indokolni. A repülőtér-irányító szervezet konzultációt folytat a repülőtér használóival a javasolt módosításokkal kapcsolatban, és véleményüket a végső döntéshozatal előtt tekintetbe veszi. A repülőtér-irányító szervezet a határozatát vagy ajánlását általában a hatálybalépés előtt legalább két hónappal közzéteszi. A repülőtér-irányító szervezet a repülőtér használóinak álláspontjára figyelemmel megindokolja határozatát abban az esetben, ha a javasolt változtatásokkal kapcsolatosan nem jön létre megállapodás a repülőtér-irányító szervezet és a repülőtér használói között.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben nézeteltérés merül fel a repülőtér-irányító szervezet repülőtéri díjakra vonatkozó döntésével kapcsolatban, bármely fél kérheti a 11. cikkben említett független felügyeleti hatóság beavatkozását, amely megvizsgálja a díjrendszert vagy a repülőtéri díjak szintjét érintő módosítások indoklását.

(4) Amennyiben a repülőtér-irányító szervezetnek a repülőtéri díjak rendszerét vagy szintjét módosító határozatát a független felügyeleti hatóság elé terjesztik, a módosítás addig nem léphet hatályba, amíg az említett hatóság meg nem vizsgálta az ügyet. A független felügyeleti hatóság [helyesen: legkésőbb] az ügyről való értesítést követő négy héten belül ideiglenes határozatot hoz a repülőtéri díjak módosításának hatálybalépéséről, kivéve ha végleges határozat hozható ugyanezen határidőn belül.

(5) A tagállamok határozhatnak úgy, hogy nem alkalmazzák a (3) és (4) bekezdést azon repülőtereket érintő díjszint vagy díjszerkezet módosításokkal kapcsolatban, amelyek esetében:

a) a nemzeti jogszabályok szerint kötelező eljárás vonatkozik a repülőtéri díjak vagy maximális szintjük független felügyeleti hatóság általi meghatározására vagy jóváhagyására; […]”

7. A 7. cikk („Átláthatóság”) alapján:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy minden esetben, amikor a 6. cikk (1) bekezdésében említett konzultációra sor kerül, a repülőtér-irányító szervezet eljuttatja a repülőtér valamennyi használójához, vagy azok képviselőihez, illetve társulásaihoz az egyes repülőtereken a repülőtér-irányító szervezet által felszámított összes díj rendszerének vagy szintjének meghatározásához alapul szolgáló összetevőkre vonatkozó információkat. Ez az információ legalább a következőket tartalmazza:

a) a felszámított repülőtéri díj ellenében nyújtott különböző szolgáltatások és infrastruktúra jegyzéke;

b) a repülőtéri díj megállapítására használt módszerek;

c) az átfogó költségszerkezet azon létesítmények és szolgáltatások tekintetében, amelyekre a repülőtéri díjak vonatkoznak;

d) a díjakból befolyt bevétel és az általuk fedezett szolgáltatások összköltsége;

e) azon létesítmények és szolgáltatások állami hatóságok általi finanszírozása, amelyekre a repülőtéri díjak vonatkoznak;

f) a repülőtér helyzetével kapcsolatos előrejelzések a díjak, a forgalomnövekedés és a javasolt beruházások tekintetében;

g) a repülőtér infrastruktúrájának és berendezésének használata egy adott időszak során; és

h) a javasolt jelentős beruházások várható következménye a repülőtér-kapacitásra gyakorolt hatásuk tekintetében.

[…]”

8. A 11. cikk („Független felügyeleti hatóság”) előírja:

„(1) A tagállamok az ezen irányelvnek való megfelelés és legalább a 6. cikkben előírt feladatok ellátása céljából hozott intézkedések helyes alkalmazásának biztosítására egy független hatóságot jelölnek ki vagy hoznak létre nemzeti független felügyeleti hatóságukként. Ez a hatóság megegyezhet a tagállam által az 1. cikk (5) bekezdésében említett kiegészítő szabályozó intézkedések alkalmazásával – azaz például a díjkiszabási rendszernek és/vagy a repülőtéri díjak szintjének jóváhagyásával – megbízott szervvel, feltéve hogy megfelel az e cikk (3) bekezdésében előírt követelményeknek.

[…]

(7) A repülőtéri díjak rendszerének vagy szintjének módosítására a 6. cikk szerint adott indokolás vizsgálatakor az érintett felek biztosítják a független felügyeleti hatóság számára azokat az információkat, amelyek a határozata meghozatalához szükségesek, és a felügyeleti hatóság e célból köteles konzultálni az érintett felekkel. A 6. cikk (4) bekezdésének sérelme nélkül, végleges határozatát a lehető legrövidebb időn belül, de minden esetben az ügy beterjesztését követő négy hónapon belül kell meghoznia. Kivételes és alaposan indokolt esetekben ez az időszak két hónappal meghosszabbítható. A független felügyeleti hatóság határozatai kötelező érvényűek, a tagállamokban esetlegesen alkalmazandó parlamenti vagy bírósági felülvizsgálat sérelme nélkül.

[…]”

## *B. A német jog*

### *1. A Verwaltungsgerichtsordnung (közigazgatási bírósági rendtartás, a továbbiakban: VwGO)*

9. A 42. § (2) bekezdése alapján, ellenkező törvényi rendelkezés hiányában, a kereset akkor elfogadható, ha a felperes arra hivatkozik, hogy a közigazgatási aktus vagy a közigazgatási aktus meghozatalának elutasítása vagy a meghozataltól való tartózkodás megsértette a jogait.

### *2. A Luftverkehrsgesetz (légi közlekedésről szóló törvény, a továbbiakban: LuftVG)*

10. A 19b. § (1) bekezdése szabályozza a repülőtéri díjak rendszerét. A repülőtér-irányító szervezet azt jóváhagyásra a hatáskörrel rendelkező hatóság elé terjeszti az engedélyek kiadása céljából, amely bizonyos feltételek fennállása esetén jóváhagyja azt.[4]

4 A díjakat megfelelő, objektív, átlátható és megkülönböztetésmentes feltételekhez kell igazítani; a díjjal terhelt szolgáltatásokat és infrastruktúrákat világosan kell meghatározni; a díjakat a költségektől függően kell kiszámítani és előre meg kell határozni; [a repülőtér] minden használójának azonos módon kell biztosítani a szolgáltatásokhoz és az infrastruktúrához való hozzáférést; különböző szintű díjak objektív indok nélkül nem írhatók elő.

11. A 19b. § (3) bekezdése a díjrendszer jóváhagyására irányuló eljárást az alábbi szakaszok szerint írja elő:

– A hatálybalépése előtt legalább hat hónappal a repülőtér-irányító szervezetnek megküldi a repülőtér használói számára a díjrendszer tervezetét vagy bármely módosítást, indokolással együtt.

– A díjrendszer hatálybalépése előtt legalább öt hónappal a jóváhagyás iránti kérelmet be kell nyújtani az illetékes hatósághoz az engedélyek kiadása céljából. Indokolással kell ellátni és figyelembe kell venni a használók kifogásait.

– A jóváhagyást meg kell adni, ha a díjak szintje a várható üzemeltetési költségekkel összefüggésben észszerű, és a díjak biztosítják a szolgáltatásnyújtás hatékonyságát. E vizsgálat mellőzhető, ha a repülőtér-irányító szervezet és a repülőtér használói a díjrendszerről megállapodtak.

*3. A Bürgerliches Gesetzbuch (polgári törvénykönyv, a továbbiakban: BGB)*

12. A BGB szerződésekről szóló 315. §-ának értelmében:

– Amennyiben a szerződő felek egyike határozza meg a szolgáltatást, úgy kétség esetén vélelmezendő, hogy méltányos mérlegelés alapján kell elvégezni a meghatározást.

– A meghatározást a másik szerződő félnek címzett nyilatkozattal kell megtenni.

– Amennyiben méltányos mérlegelés alapján kell elvégezni a meghatározást, úgy a meghatározás csak akkor kötelezi a másik felet, ha méltányos. Amennyiben nem méltányos, úgy ítéletben kerül sor a meghatározásra.

## II. A Bíróság előtti eljárás

13. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok 2018. június 8-án érkeztek a Bíróságra.

14. A Deutsche Lufthansa, a Berliner Flughafen Gesellschaft, a Land Berlin (Berlin szövetségi tartomány), a német és lengyel kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A lengyel kormány kivételével mindannyian megjelentek a 2019. április 11-i tárgyaláson.

## III. A jogvita tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

### *A. Előzmények*

15. 2014. június 25-én Berlin-Tegel repülőtér irányító szervezete (a Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) repülőtéri díjakra vonatkozó javaslatot nyújtott be jóváhagyásra a Land Berlinhez mint felügyeleti hatósághoz.

16. 2014. október 13-án a felügyeleti hatóság a kért jóváhagyást a légi közlekedésről szóló törvény19b. §-a alapján megadta.

17. A Deutsche Lufthansa az Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburghoz (berlin-brandenburgi közigazgatási felsőbíróság, Németország) benyújtott keresetben a jóváhagyás hatályon kívül helyezését kérte.

18. Az említett bíróság a 2016. június 22-i határozatával a keresetet elfogadhatatlanként elutasította, mert megítélése szerint a felperesnek hiányzott a (VwGO 42. §-ának (2) bekezdése szerinti) kereshetőségi joga, mivel a jóváhagyás nem sérthette a jogait.

19. A Deutsche Lufthansa felülvizsgálati kérelemmel fordult a Bundesverwaltungsgerichthez (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország), amely az alábbi két kérdést terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé.

„1) Összeegyeztethető-e a […] 2009/12/EK irányelvvel és különösen annak 3. cikkével és 6. cikke (3)–(5) bekezdésével, illetve 11. cikke (1) és (7) bekezdésével az olyan nemzeti jogszabály, amely előírja, hogy a repülőtéri díjaknak a repülőtér-irányító által megállapított rendszerét jóváhagyásra a független felügyeleti hatóság elé kell terjeszteni, anélkül, hogy megtiltaná a repülőtér-irányító és a repülőtér használói számára, hogy a felügyeleti hatóság által jóváhagyott díjaktól eltérő díjakat állapítsanak meg?

2) Összeegyeztethető-e az említett irányelvvel a nemzeti szabályozás azon értelmezése, miszerint a repülőtér használója nem támadhatja meg a repülőtéri díjak rendszerének a független felügyeleti hatóság általi jóváhagyását, ugyanakkor keresetet nyújthat be a repülőtér-irányítóval szemben arra hivatkozva, hogy a szóban forgó rendszerben megállapított díjak nem felelnek meg a méltányosságnak?”

20. A kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy a saját ítélkezési gyakorlata szerint a jóváhagyás jogilag nem kötelező erejű a díjak meghatározására nézve.[5] A légi közlekedésről szóló törvény 19b. §-a kizárólag a felügyeleti hatóság és a repülőtér-irányító szervezet mint a jóváhagyás címzettje között hoz létre közjogi jogviszonyt. Mivel az irányító szervezetnek a repülőtér használóival fennálló viszonya magánjogi jellegű, a felek között kikötött díjazás jóváhagyás hiányában is hatályos.

21. Állítása szerint a polgári jogi ítélkezési gyakorlat értelmében a díjak összegének felülvizsgálata a polgári bíróságok feladatát képezi, akik méltányosságon alapuló felülvizsgálatot végeznek a BGB 315. §-a szerint.

22. Fenn kell azonban tartani a közigazgatási bíróságok hatáskörét (és ennélfogva a felperes kereshetőségi jogát) a jóváhagyással szemben indított közvetlen kereset elbírálására az alábbi esetekben:

– Ha megállapítható lenne, hogy a jóváhagyás olyan általános szerződési feltételeket ír elő, amelyeket a felek között nem lehetne megváltoztatatni, és így a szerződő felek a felügyeleti hatóság által meghatározottaktól eltérő díjakról nem állapodhatnának meg.

– Ha a légi közlekedésről szóló törvény 19b. §-a a repülőtér használói számára oly módon nyújtana egyéni védelmet, hogy magasabb szintű közvetlen érdeket tulajdonítana nekik, mint általánosságban a nagyközönség számára.

23. A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy a CTL Logistics ítélet[6] alapján megkérdőjelezhető, hogy a BGB 315. §-ában foglaltak alkalmasak-e arra, hogy megfeleljenek az irányelv követelményeinek. Ha kizárnánk a repülőtér használóit illető jogok védelmére irányuló polgári jogi eljárást, a repülőtér használóinak nem lenne más lehetőségük érdekeik védelmére, ez pedig ellentétes lenne a német alaptörvényben rögzített hatékony jogorvoslathoz való joggal.

5 A légiközlekedési engedélyekről szóló korábbi rendelet 43. cikkével kapcsolatban hozott, 1977. július 8-i ítéletet veszi alapul.

6 2017. november 9-i ítélet, C-489/15, a továbbiakban: CTL Logistics ítélet, EU:C:2017:834.

24. Megoldásként a légi közlekedésről szóló törvény 19b. §-ának az alkotmánnyal összeegyeztethető értelmezését javasolja, amely a repülőtér-használók kereshetőségi jogának elismeréséhez vezetne a VwGO 42. §-ának (2) bekezdése alapján.

### *B. Előzetes észrevételek*

25. Az ügyben szereplő információkból az következik, hogy Németországban a felügyeleti hatóság hagyja jóvá a repülőtéri díjakat. A repülőtér használója e jóváhagyást csak *közvetetten*, polgári jogi keresettel támadhatja meg oly módon, hogy ha a keresetnek esetlegesen helyt adnak, kizárólag e használó részesül ennek előnyeiben. Ezzel szemben a repülőtér-irányító szervezet azt *közvetlenül*, közigazgatási bíróság előtt is megtámadhatja.

26. Ebben az összefüggésben, a kérdést előterjesztő bíróság kétségei azon lehetőségekre vonatkoznak, hogy a közigazgatási bíróság rendelkezhet-e hatáskörrel azon kereset elbírálására, amelyet valamely használó (légi fuvarozó) nyújtott be *közvetlenül* a felügyeleti hatóság által elfogadott díjrendszerrel szemben. Ez történne, ha a felek nem tárgyalhatnának az említett hatóság által megállapított áraktól eltérő árakról, és ha megállapításra kerülne, hogy a használók jogainak a polgári bíróságokra bízott bírósági védelme összeegyeztethetetlen az irányelvvel.

27. A Bíróság nem értelmezheti a belső szabályokat, és arról sem dönthet, hogy mely nemzeti bíróságnak mi a hatásköre, vagy hogyan szabályozzák a felperesek kereshetőségi jogát a vonatkozó polgári vagy közigazgatási eljárásokban. Ezzel szemben viszont nyújthat olyan értelmezési szabályokat az uniós jogra vonatkozóan, amelyek lehetővé teszik a kérdést előterjesztő bíróság számára a szükséges következtetések levonását.

28. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdés elemzésének megkezdése előtt célszerűnek tűnik számomra annak vizsgálata, hogy az irányelv biztosít-e az eljáráshoz fűződő érdeket a repülőtér használói számára a díjak megállapítása elleni kifogáshoz.

### *C. A repülőtér használóinak az eljáráshoz fűződő érdeke a repülőtéri díjak megtámadása tekintetében*

29. A repülőtéri díjakra vonatkozó irányelv kidolgozása során a Bizottság javaslatát „egy olyan széles körű kezdeményezés keretébe helyezte, amelynek középpontjában a repülőterek állnak, és amely a hatékony repülőtér-üzemeltetést, illetve a szűkös kapacitás optimális felhasználását kívánja elősegíteni”.[7] Konkrétan a díjak jelentőségét emelte ki a légi fuvarozói tevékenység hatékonysága szempontjából.[8]

30. Az uniós légi fuvarozók versenyképessége tehát központi helyet foglal el a repülőtéri díjak rendszerének tervezése során.[9]

31. A Bizottságnak többek között az alábbi választási lehetőségei voltak:

– A kérdés szabályozására irányuló hatáskört biztosítani a tagállamok számára.

7 A repülőtéri illetékekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (előterjesztő: a Bizottság) SEC (2006) 1688; SEC (2006) 1689. COM (2006) 820 végleges.

8 „Az EU légi fuvarozói erősen konjunkturális gazdasági környezetben működnek, a nemzetközi verseny egyre nagyobb […]. A légiközlekedési ellátási lánc egészének a lehető legversenyképesebbé kell válnia az EU teljes gazdaságának folyamatos versenyképessége érdekében. A repülőtéri illetékek fontos elemét jelentik e láncnak, mivel az EU főbb légi fuvarozói működési költségének 4–8%-át teszik ki.”

9 A német kormány tisztában van ezzel: észrevételeiben (54. pont) elismeri a díjak szintjének jelentőségét a repülőterek és a légi fuvarozók számára mint az utóbbiak célállomásainak kiválasztásában szerepet játszó tényezőt.

– A legteljesebb körű beavatkozást, nevezetesen az egész Unióban egységesen alkalmazandó szabályozási rendszert előírni, amelynek értelmében a repülőtéri díjakat egyetlen számítási módszerrel határoznák meg és szednék be.

– Köztes megoldásként néhány közös elvet tartalmazó olyan általános keretet létrehozni, amelyben a nemzeti szabályozó szervezetek könnyebben alkalmazhatják az irányelvet a nemzeti körülményekre. [10]

32. A választás a harmadik lehetőségre esett, amely az irányelv második preambulumbekezdésben fogalmazódott meg. [11] Ebből következően a repülőtér-irányító szervezetek és a repülőtér használói közötti viszonyban a díjakat illetően figyelembe kell venni bizonyos, az említett irányelv szövegében meghatározott alapelveket.

33. Az említett elvek konkrétan a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, az átláthatóságnak és az érdekeltek eljárásban való részvételének az elvei.

34. A *hátrányos megkülönböztetés tilalmát* illetően az irányelv 3. cikke előírja, hogy a díjak „hátrányos megkülönböztetést idézhetnek elő a repülőtér használói között". Olyan szabályról van szó, amelynek célja méltányos versenyfeltételek biztosítása a repülőteret használó légi fuvarozók között, megakadályozva, hogy néhány fuvarozó a többiek hátrányára előnyhöz jusson, és ennélfogva megelőzhessék a versenytársaikat azzal, hogy vonzóbb szolgáltatásokat nyújtanak a piacon. [12]

35. A repülőtér használóinak a díjak megállapítására irányuló eljárásban való részvételét illetően az irányelv 6. cikke előírja, hogy a repülőtér használói és az irányító szervezetek között rendszeresen konzultációt kell tartani – évente legalább egyszer – (az (1) bekezdés, valamint a repülőtér díjrendszerét vagy a repülőtéri díjak szintjét érintő bármely módosítás esetén (a (2) bekezdés). [13]

36. A végső döntés az irányelv 6. cikke szerint két módon történhet, attól függően, hogy:

– A repülőtér-irányító szervezet rendelkezik hatáskörrel a díjak megállapítására (a (2) bekezdés). Ebben az esetben a határozat felfüggesztő hatállyal megtámadható a felügyeleti hatóság előtt.

– A felügyeleti hatóság rendelkezik hatáskörrel „a repülőtéri díjak vagy maximális szintjük meghatározására vagy jóváhagyására" (az (5) bekezdés a) pontja). Ebben az esetben a 6. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti konzultációs eljárás [14] meg fogja előzni azt javaslatot, amelyet Németországban a repülőtér-irányító nyújt be a független hatósághoz.

10 A repülőtéri illetékekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat (előterjesztő: a Bizottság) hatáselemzésére vonatkozó dokumentum SEC (2006) 1688, 6.2.2. bekezdés [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf]

11 „A repülőtéri díjak alapvető összetevőinek és kialakításuk módjának szabályozására egységes keretet kell létrehozni, mivel annak hiányában a repülőtér-irányító szervezetek és a repülőterek használói közötti kapcsolatra vonatkozó alapvető követelmények betartása nem biztosított."

12 A jogalkotási eljárás során e szabályt kiegészítették a célból, hogy felhívják a figyelmet arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve nem akadályozza meg a díjakat érintő módosítások objektív és átlátható általános érdekből fakadó okok miatt történő bevezetését (A repülőtéri díjakról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról szóló, 2008. január 15-i európai parlamenti jogalkotási állásfoglalás [COM (2006) 0820 – C6–0056/2007 – 2007/0013 (COD)]). Az irányelv 3. cikke a „releváns, objektív és átlátható" kritériumok alapján történő említett módosításokra utal. Az irányelv hasonló értelemben megengedi a díjak összegének változtatását az infrastruktúrák vagy a különböző szolgáltatási szintek esetén. Márpedig ezek hátrányos megkülönböztetéssel nem nyújthatók (az irányelv (15) preambulumbekezdése és 10. cikke). A hozzáférést olyan objektív kritériumok alapján kell eldönteni, amelyeket „a repülőtér-irányító szervezetnek kell kialakítania".

13 Ha nem jutnak megállapodásra, a repülőtér-irányító szervezetnek indokolnia kell a döntését a repülőtér-használók szempontjából.

14 A konzultációk nem érnek véget a 6. cikk rendelkezéseivel: a 11. cikk (7) bekezdése értelmében „a repülőtéri díjak rendszerének vagy szintjének módosítására a 6. cikk szerint adott indokolás vizsgálatakor az érintett felek biztosítják a független felügyeleti hatóság számára azokat az információkat, amelyek a határozata meghozatalához szükségesek, és a felügyeleti hatóság e célból köteles konzultálni az érintett felekkel". Ennélfogva, akár a repülőtér-irányító szervezet döntéseivel szembeni megoldások keresése során, akár saját döntéshozatali eljárásának keretében, a felügyeleti hatóságnak figyelembe kell venni a repülőtér használóinak véleményét.

37. Végül, az irányelv a 7. cikkben rögzíti az *átláthatóságot*. Bár e rendelkezés kizárólag a 6. cikk (1) bekezdése szerinti konzultációkra utal, az átláthatóság elve a (2) bekezdésben meghatározott, a díjrendszert vagy a díjak szintjét érintő módosításokra irányuló eljárást is érinti. Ezért megköveteli, hogy a repülőtér-irányító szervezet „a javasolt változtatások indokaival együtt" küldje meg a változtatási javaslatot a repülőtér használói számára.

38. Az irányelv, amikor kimondja, hogy a díjakat az imént felsorolt elvekhez köti, a 6. cikkében a repülőtér-irányító szervezet azon döntéseivel szemben a repülőtér használói számára rendelkezésre álló *jogorvoslati lehetőségekre* utal, amelyek a használók szerint nem veszik figyelembe az említett elveket.

39. Az említett jogorvoslati lehetőségek összefüggenek a repülőtér használói tekintetében elismert jogokkal. Ha az irányelv kimondja, hogy biztosítani kell számukra a döntéshozatali eljárásban való tájékozott részvételt (olyan mértékben, hogy ha az irányító szervezet eltér az érvelésüktől, indokolt határozatot kell hoznia), egyúttal olyan *jogot* ismer el tekintetükben, amelyet tiszteletben kell tartani. Az uniós jogalkotó szándéka arra irányult, hogy a repülőtér használóinak álláspontja elengedhetetlen tényező legyen a végső döntéshozatalhoz.

40. Az átláthatóság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével is ugyanez a helyzet: a repülőtér használói hivatkozhatnak azok megsértésére, és ebben az esetben az a díjakat elfogadó határozat hatályon kívül helyezéséhez vezethet. Ha ez a határozat például a légi fuvarozók közötti egyenlőséggel ellentétes, nem kétséges, hogy a hátrányosan megkülönböztetett légi fuvarozónak valamilyen jogorvoslati lehetőséggel kell rendelkeznie.

41. Ez az esetleges jogorvoslat egyébként a bevezetett díjrendszer egyéb összetevői ellen is irányulhat. A repülőtér irányítója és a használói közötti gazdasági kapcsolatnak a díjak, és azon költségek közötti egyensúlyon kell alapulnia, amelyek finanszírozására a díjakat beszedik.[15] Ennélfogva a repülőtér használójának rendelkezésére az olyan díjak megtámadására irányuló mechanizmus kell, hogy rendelkezésére álljon, amelyek összege túllépi az említett egyensúlyt, azaz nyilvánvalóan aránytalan teherként jelenik meg a szolgáltatás költségeihez vagy a létesítmény használatához viszonyítva.

42. Az irányelv 6. cikke kiköti, hogy az irányító szervezet határozatai elleni jogorvoslati kérelmeket, ha hatáskörrel rendelkezik a díjak jóváhagyására, a felügyeleti hatóság elé kell terjeszteni. A rendelkezés azonban nem szól arról, hogy a felügyeleti hatóság határozatát a kérelmek elbírálását követően meg lehet-e adott esetben támadni a bíróság előtt.

43. Az irányelv 11. cikke (7) bekezdésének utolsó mondatában található a felügyeleti hatóság határozatainak bírósági felülvizsgálatára történő utalás. Az említett rendelkezés alapján e hatóság határozatai „kötelező érvényűek, a tagállamokban esetlegesen alkalmazandó parlamenti vagy bírósági felülvizsgálat sérelme nélkül".

44. Az irányelv 11. cikke (7) bekezdése utolsó mondatának szövegével legalább két probléma van:

– Az első probléma az, hogy a (7) bekezdés főszabály szerint a felügyeleti hatóság aktusainak egy meghatározott típusára, és nem minden aktusra vonatkozik.[16] Konkrétan „a repülőtéri díjak rendszerének vagy szintjének módosítására […] adott indokolás vizsgálat[át]" követően hozott határozatokra korlátozódik.

15 Lásd többek között az irányelv (1) preambulumbekezdését („amelyek költségeit általában repülőtéri díjakon keresztül fedezik") és (10) preambulumbekezdését („a repülőtéri díj olyan járulék, amelyet kifejezetten a polgári légiközlekedési létesítmények és szolgáltatások biztosítása költségeinek fedezésére hoztak létre és alkalmaznak"). Különösen kifejező a (15) preambulumbekezdés: „a repülőtér-irányító szervezetek számára lehetővé kell tenni, hogy az infrastruktúrának és/vagy a szolgáltatás szintjének megfelelő repülőtéri díjakat alkalmazzanak, mivel a légi fuvarozóknak jogos érdeke olyan szolgáltatásokat igényelni a repülőtér-irányító szervezetektől, amelyek ára összhangban áll azok minőségével".

16 A Bizottság irányelvjavaslata a felügyeleti hatóság valamennyi határozatát tartalmazta.

– A második probléma az, hogy a rendelkezés szövege láthatólag megengedi azt, hogy a tagállamok a felügyeleti hatóság határozatait csak parlamenti, nem pedig bírósági felülvizsgálatnak vessék alá.[17]

45. Úgy vélem, hogy az említett két probléma – magasabb szinten – az elsődleges uniós jog rendelkezéseinek alkalmazásával oldható meg. Általános jelleggel, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata arra kötelezi a tagállamokat, hogy olyan „jogorvoslati lehetőségeket [vezessenek be], amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek". Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke hasonló értelemben rögzíti, hogy „mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, […] joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz".

46. Attól kezdődően, hogy az irányelv a repülőtér használói tekintetében az eljáráshoz fűződő érdeket és valódi alanyi jogokat is elismer, a két magasabb szintű, hivatkozott jogszabályi rendelkezés arra kötelez, hogy a tagállamok olyan eljárási eszközöket vezessenek be, amelyek biztosítják a szóban forgó használók hatékony bírósági védelmét e sajátos területen.

47. A kérdést előterjesztő bíróság kétsége éppen azzal kapcsolatban merül fel, hogy a német jog által meghatározott mechanizmus elegendő-e az irányelv által a repülőtér használói tekintetében elismert jogok és érdekek hatékony bírósági védelméhez.

### *D. Azon lehetőségről, hogy az irányító szervezetek és a használók a felügyeleti hatóság által jóváhagyott díjaktól eltérő díjakban állapodhatnak meg (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés)*

48. Ahogy azt már ismertettem, a német rendszer szerint a repülőtér-irányító szervezet javaslatot tesz és a felügyeleti hatóság jóváhagyja a repülőtéri díjakat.

49. A német jogalkotó tehát az irányelv 6. cikke (5) bekezdésének a) pontjában biztosított alternatíva mellett döntött. Az említett választással összhangban el kell ismerni a felügyeleti hatóság határozatainak kötőerejét, mivel e következmény igazolja és teszi hatékonnyá az irányelv szerinti szervezeti felépítést.

50. Nem sok értelme lenne, hogy az irányelv az 5. cikkében „egységes és átlátható díjszabási rendszert" határozzon meg „ugyanazon várost vagy agglomerációt" kiszolgáló repülőterek számára, ha megengedhetők lennének az olyan egyedi megállapodások, amelyek egy vagy több használó tekintetében kijátszanák az irányelv alkalmazását.

51. Az említett megállapodások egyfelől a díjrendszer egységes jellegét érintenék, másfelől pedig – az átláthatóság szemszögéből – orvosolhatatlan torzító tényezőket vezetnének be.

52. A repülőtér használóinak ugyanis rendelkezniük kell „az egyes repülőtereken a repülőtér-irányító szervezet által felszámított összes díj rendszerének vagy szintjének meghatározásához alapul szolgáló összetevőkre" vonatkozó információkkal (a 7. cikk (1) bekezdése).[18] Ezen összetevők között találhatók például a költségek/díjak viszonyára vonatkozó összetevők. Hiábavaló lenne például a díjakból befolyt bevételre és az általuk fedezett szolgáltatások költségére vonatkozó információ (a 7. cikk (1) bekezdésének d) pontja), ha a díjrendszer jóváhagyását követően mellőzni lehetne az említett tényezőt.

17 A második probléma nem Németországban merül fel, ahol a bevezették a felügyeleti hatóság határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályozást. A nehézség annak tisztázásában nyilvánul meg, ahogy azt a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy az említett felülvizsgálat gyakorlásának módjai megfelelnek-e az irányelvnek. A Bizottság elismerte a tárgyaláson, hogy a parlamenti felülvizsgálat nem a bírósági felülvizsgálat alternatívája, és az utóbbinak mindig a használók rendelkezésére kell állnia.

18 A 6. cikk (2) bekezdése – a módosításokra való hivatkozással – „a javasolt változtatások indokaira" utal.

53. Az irányelv még a 10. cikkében foglalt, „a szolgáltatások differenciálásának” eseteiben is általános kategóriákat alkalmaz anélkül, hogy bizonyos használók tekintetében megengedné az egyéniesítést. Az említett rendelkezés értelmében az irányító szervezet igény szerinti szolgáltatásokat nyújthat, amelyek esetében a repülőtéri díjak szintje eltérő lehet „az adott szolgáltatások minőségétől, felhasználásától, költségeitől vagy bármely egyéb *objektív és átlátható indokolástól* függően”. Ezek az „eltérő repülőtéri díjak” azonban a felügyeleti hatóság által (Németországban) jóváhagyott általános rendszer részét képezik, amely hatóság annak tartalmát előzetesen, összetevőinek egyedi megtárgyalása nélkül határozza meg.

54. A tárgyaláson szó volt annak lehetőségéről, hogy a repülőtér-irányító szervezet és a repülőtér használói megállapodjanak a díjakról, ha a felügyeleti hatóság jóváhagyja ezek *maximális szintjét* (az irányelv 6. cikke (5) bekezdése a) pontjának utolsó mondatrésze). Annak tisztázásáról van szó, hogy ilyen esetben helye van-e az egyedi tárgyalásnak, vagy a repülőtér összes használójával együtt kell-e megtárgyalni azt.[19]

55. A fent kifejtett érvek az igenlő válasz mellett szólnak, amennyiben: i. betartják a megállapított maximális szintet, ii. minden esetben közös tárgyalást tartanak, iii. bármelyik légi fuvarozó igénybe veheti a másik légi fuvarozó vagy fuvarozók számára a jóváhagyott maximális szint alatt biztosított azonos díjat, és iv. a repülőtér-irányító szervezetnek a használókkal kötött megállapodásait a felügyeleti hatóság utólagosan ellenőrzi. Csak így érvényesülhetnek az irányelvet sugalmazó elvek, különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve.[20]

### *E. A német bírósági jogorvoslati rendszerről és annak az irányelvvel való összeegyeztethetőségéről (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés)*

56. A német rendszer alapvető vonásai, amint azok az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnnek, a következőképpen foglalhatók össze:[21]

– A repülőtér használói és a repülőtér-irányító szervezet közötti szerződéses kapcsolatra a polgári jog szabályai az irányadók.

– A felek közötti, a díjakkal kapcsolatos vitákat polgári bíróságnak kell rendeznie. E bíróság a „méltányosság kritériuma” szerint határoz, az egyes szerződő felek objektív gazdasági érdekeinek egyensúlyát keresve, a szerződés tárgyától és az azon szolgáltatást nyújtó szervezettől függően, amelynek árát (díját) vitatják, amely díjnak „észszerű ellentételezésnek” kell lennie.

– A repülőtér-irányító szervezet mérlegelési mozgástérrel rendelkezik az „észszerű ellentételezés” meghatározására. A polgári bíróság a szerződéses méltányosság elérésére törekszik: ha úgy véli, hogy a díjak túlzottan magasak, visszaható hatállyal megállapíthatja azok méltányos mértékét.

– A polgári bíróság határozatának csak a felek között vannak következményei.[22]

19 Úgy vélem, hogy a vita nem releváns a jelen ügyre vonatkozó döntéshozatal szempontjából, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a felügyeleti hatóság jóváhagyta a repülőtér-irányító szervezet javaslatát, amely alapján nem a maximális szinten történő díjmegállapításról van szó. A tárgyaláson hangsúlyozták, hogy a díjszabás különböző összetevőkből áll, az egyes összetevők gazdaságilag értékelhetők, azok összege adja ki a végeredményt. A maximális szintnél alacsonyabb díjaknak mindenképpen meg kell felelniük ezeknek a paramétereknek.

20 Úgy tűnik, hogy a német kormány azt természetesen elfogadta azzal, hogy írásbeli észrevételeiben (35. pont) megállapította, hogy a díjszabástól el lehet térni, feltéve hogy az általa megállapított maximális szintet betartják és figyelembe veszik az átláthatóság, az objektivitás és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét.

21 Alapvetően a 22. és 38. pont.

22 A többi használó sérelme nélkül, a polgári bíróság ítéletét követően nyújtják be kereseteiket ugyanazon eredmény elérése céljából.

57. Mivel a repülőtér használóit illető jogok védelmére irányuló nemzeti mechanizmusokat nem harmonizálták, az eljárási autonómia elve alapján az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik meghatározásuk, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvére is figyelemmel.

58. A német jogalkotó által létrehozott bírósági jogorvoslati rendszert tehát első látásra jogszerűnek lehetne tekinteni, ha a BGB 315. §-a a használók jogai védelmére alkalmas eljárási keretet biztosítana, mind eljárásjogi (információ, konzultáció és részvétel), mind pedig anyagi jogi szempontból (hátrányos megkülönböztetés tilalma, illetve a díjak és költségek közötti összhang).

59. Úgy vélem azonban, hogy nem ez a helyzet.

60. A fent összefoglalásból az következik, hogy a német jog által a repülőtéri díjak megtámadására kialakított rendszer megegyezik a CTL Logistics ítéletben vizsgált rendszerrel, amely akkor a német vasúti díjakra vonatkozó, hasonló kérdéseket vetett fel. A két díj közötti párhuzam alapján ezt a precedenst hivatkozási alapnak kell venni, tekintettel arra, hogy az említett ügyben szintén a BGB 315. §-ának alkalmazását tárgyalták a vonatkozó jogviták rendezése céljából.

61. A CTL Logistics ítéletben rögzített ítélkezési gyakorlatnak a jelen jogvitára való kiterjesztése elleni kifogásként arra történt hivatkozás, hogy a vasúti infrastruktúra használatának szabályozása és a díjak rendszere nem hasonlítható össze a repülőterekre vonatkozó szabályozással és díjrendszerrel.

62. Kétségtelen, hogy a vasúti ágazat és légiközlekedési ágazat között vannak szabályozási különbségek. Míg az előbbi esetében a 2012/34/EU irányelv[23] a vasúti infrastruktúrának (és a kiszolgáló létesítményeknek) vállalkozó vasúti társaságok részére történő kapacitáselosztását és a díjképzést is magában foglalja, a légiközlekedési ágazatra vonatkozó rendelkezések nem képeznek ilyen egységet. Azonban, ha megfigyeljük a két szabályozás alapját, a díjakat illetően több hasonlóság van, mint eltérés.

63. Mind a két esetben a (vasúti és repülőtéri) létesítmények korlátozott kapacitással rendelkeznek, amelyeket hátrányos megkülönböztetés nélkül kell a használók számára biztosítani. A két ágazat tekintetében fennmarad az egyfelől az irányító (vasúti pályahálózat-működtető vagy repülőtér-irányító szervezet) által a használó (vasúti társaság vagy légi fuvarozó) számára rendelkezésre bocsátandó infrastruktúrák és szolgáltatások, másfelől pedig a harmadik személy által nyújtható szolgáltatások (vasúti kiszolgáló létesítmény üzemeltetője vagy földi kiszolgáló) közötti megkülönböztetés.

64. A vasúti díjak és a repülőtéri díjak rendszere közötti párhuzam tagadhatatlan a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét illetően.[24] A létesítményeket és szolgáltatásokat használó vállalkozások közötti eltérést nem engedő egyenlőség eredője annak szükségessége,, hogy a díjakról szóló határozatoknak minden érdekeltre egyformán vonatkozzanak. A díjak és tarifák megállapítása során az egységes kritérium garanciája arra kötelez, hogy létezzen egy olyan felügyeleti hatóság, amely a végső döntés jogával rendelkezik.

65. Ugyanez a párhuzam jellemzi a felügyeleti hatóság feladatait is. A vasúti ágazatban fennálló hatáskörei a repülőtéri díjak tekintetében már ismertetett hatáskörökhöz hasonlóak. Konkrétan, a 2012/34 irányelv 55–58. cikke az igazgatási szervezetről szól, amelyhez a szolgáltatásnyújtó vállalkozások jogorvoslati kérelemmel fordulhatnak (56. cikk) a díjképzési konstrukciókkal, vagy az infrastruktúra-használati díjak mértékével vagy struktúrájával kapcsolatban.

23 Az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 343., 32. o.; helyesbítés: HL 2015. L 67., 32. o.). Hatályon kívül helyezi a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2001. L 75., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 404. o.).

24 A 2009/12 irányelv a 3. cikkében állapítja meg a repülőtéri díjakat. A vasúti díjakat illetően a 2012/34 irányelv 29. cikkének (3) bekezdésében hangsúlyozza: „A pályahálózat-működtetők biztosítják, hogy a díjképzési rendszer alkalmazása egyenértékű és hátrányos megkülönböztetéstől mentes díjakat eredményezzen a piac hasonló részén azonos jellegű szolgáltatásokat nyújtó különböző vállalkozó vasúti társaságok számára.”

66. Úgy vélem tehát, hogy a vasúti térség és a repülőtéri terület jogi szabályozásának összehasonlítása a díjakat illetően olyan egyezést mutat, amely lehetővé teszi a CTL Logistics ítéletnek a repülőtéri díjakra való alkalmazását.

67. Ezen előfeltevésből kiindulva kiemelem, hogy a Bíróságnak a CTL Logistics ítéletben adott válasza hogyan ültethető át a jelen ügyre. Az említett ítélet indokolása hét egymást követő érvben kerül kifejtésre (69–102. pont), amelyekből különösen négyre koncentrálok.

68. Egyrészt a Bíróság megállapította, hogy „a méltányosság egyedi esetekben történő értékelése összeegyeztethetetlen a 2001/14 irányelv 4. cikkének (5) bekezdésében és (11) preambulumbekezdésében megfogalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmával". E megállapítás indokolása céljából hozzátette, hogy „a BGB 315. §-ának alkalmazása, mivel kizárólag az egyedi szerződés gazdasági észszerűségét emeli ki, figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy kizárólag azonos szempontokon alapuló díjszabás garantálhatja, hogy a díjszabási politika minden vasúti vállalkozásra egyforma módon vonatkozzon". [25]

69. Márpedig ugyanezen logika ahhoz vezet, hogy a repülőtéri díjak tekintetében a polgári bíróság méltányossági kritériumoknak megfelelő, csak a felek között érvényesülő döntéshozatali mechanizmusa figyelmen kívül hagyja a *közös* rendszert és az irányelv 3. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét.

70. Másrészt, „a független polgári bíróságok különböző, adott esetben a magasabb fokú bíróságok által nem harmonizált határozatai váltják fel a hatáskörrel rendelkező szervezet által végzett felülvizsgálat egységességét – adott esetben az e szervezet által hozott határozatokkal szembeni keresetek elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok, vagyis a jelen ügyben a közigazgatási bíróságok által végzett utólagos felülvizsgálat tiszteletben tartása mellett […]. Ebből két, össze nem hangolt döntéshozatali eljárás halmozódása következik, ami nyilvánvalóan ellentétes a 2001/14 irányelv 30. cikke által követett céllal." [26]

71. A repülőtéri ágazatban is valami hasonló történik. A felügyeleti hatóság által alkalmazott kritériumok egységességét, akár közvetlenül maga hagyja jóvá a díjrendszert, akár jogorvoslat keretében vizsgálja felül a repülőtér-irányító szervezet által elfogadottat, olyan díjrendszer kérdőjelezi meg, amely nem teszi lehetővé határozatainak a repülőtér használói általi közvetlen megtámadását, mivel azt a felek közötti hatállyal rendelkező, egyedi polgári jogi keresetek helyettesítik. [27]

72. Harmadrészt, a vasúti díjakkal szembeni jogorvoslati lehetőségek kettős rendszerében a felügyeleti hatóságnak nem volt miért a díjrendszert a polgári bíróság határozatához igazítani a BGB 315. §-a alapján, mivel „a 2001/14 irányelv rendelkezései a szabályozószervezet tekintetében nem írnak elő semmilyen ilyen jellegű kötelezettséget". [28]

73. A repülőtéri díjakkal is ez a helyzet. Azon feltevés, miszerint a felügyeleti hatóságnak „csupán a polgári bíróságok által a BGB 315. §-a alapján már meghozott egyedi határozatokra kellene reagálnia", [29] ebben az ágazatban is ellentétes a felügyeleti hatóságra bízott feladattal.

25 CTL Logistics ítélet, 70. és 74. pont.

26 Uo., 87. pont. Az alaphelyzet világosabban megállapítható Mengozzi főtanácsnok CTL Logistics ügyre vonatkozó indítványában (C-489/15, EU:C:2016:901), 1. és 9. pont.

27 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint úgy tekintik, hogy a közigazgatási jogviszony csak a felügyeleti hatóság és a repülőtér-irányító között áll fenn, ezért csak e szervezet indíthat közigazgatási keresetet.

28 CTL Logistics ítélet, 91. pont.

29 Uo., 92. pont.

74. Negyedrészt, a Bíróság kiemelte, hogy a vasúti ágazatban a kettős bírósági hatáskör mechanizmusának alkalmazása „nem […] tartja tiszteletben a szabályozószervezet által hozott határozatok minden érintett félre kötelező jellegét, amely a 2001/14 irányelv 30. cikke (5) bekezdésének második albekezdéséből ered. […] Ezen elvvel ellentétes volna, ha a polgári bíróságok által hozott, adott esetben a díjak kiszámítására vonatkozó szabályozásban rögzített szempontokon alapuló ítéletek joghatása csupán az e bíróság előtti jogvitában részes felekre korlátozódna.” [30]

75. Ez az érv megint csak alkalmazható azon jogvitákra, amelyeket a repülőtér használói a repülőtéri díjakkal kapcsolatban indíthatnak az e jogvitákat elbíráló polgárjogi ítéletek *erga omnes* hatályának hiányában.

76. A BGB 315. §-a szerint a polgári bíróság feladata, hogy méltányosan modulálja a szerződéses kapcsolat szinallagmatikus szempontjait. Ebben az értelemben még a nyújtott szolgáltatás költségei és az ár (díj) közötti arányosságot is értékelheti.

77. Mindazonáltal logikus azt gondolni, hogy nem tartoznak a polgári bíróság eljárási területéhez a díj jóváhagyásával végződő eljárás egyéb olyan meghatározó jellemzői, mint a döntéshozó szerv akaratnyilvánításával vagy azon esetleges alaki hibákkal kapcsolatos kérdések, amelyek relevánsak lehettek a közigazgatási határozat tartalmának megszerkesztése céljából. [31]

78. Ilyen körülmények között a repülőtér használói, akikkel szemben a közigazgatási bíróságok megtagadják a felügyeleti hatóság határozataival szembeni fellépéshez fűződő kereshetőségi jogot, semmilyen bírósághoz nem fordulhatnának a jellegzetesen közigazgatási jellegű és a díjak jóváhagyása szempontjából meghatározó elemek felülvizsgálata céljából.

79. Arra sem történik utalás, hogy egy egyedi jogvitában hozott polgári jogi ítélet joghatásai kiterjeszthetők-e a többi repülőtér-használóra is. Úgy tűnik, hogy a használók számára nyitva álló egyetlen út az új polgári jogi kereset benyújtása. Az irányelv hatékony érvényesülése ily módon a további keresetek megindítására irányuló, előre nem látható, ellenőrizhetetlen tényezők által befolyásolt egyéni döntéstől függene, ami nem garantálja a hátrányos megkülönböztetés tilalmán, az átláthatóságon és a repülőtér-használók részvételén alapuló egységes díjrendszer fenntartását.

80. A fentiekből az következik, hogy a repülőtér használóinak olyan bírósági jogorvoslati lehetőséggel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi számukra a felügyeleti hatóság által hozott határozat korlátozás nélküli megtámadását.

81. A tárgyaláson egyes felek azt vetették ellen, hogy ha elfogadnánk annak lehetőségét, hogy a használók a közigazgatási bíróság előtt keresetet indíthassanak a felügyeleti hatóság határozatai ellen, az megbéníthatná a repülőtéri díjak beszedését, figyelemmel a megtámadott aktusok felfüggesztésére vonatkozó eljárási szabályokra.

82. Az ellenvetésnek nem lehet helyt adni. Egyfelől a nemzeti jogalkotó feladata ebben és a többi ágazatban is olyan eljárási szabályok bevezetése, amelyek elkerülik a díjak beszedésének általános megbénulását.. Másfelől, amint azt a tárgyaláson ezek közül az egyik fél elismerte, a felügyeleti hatóság a hatályos nemzeti szabályok szerint minden esetben jogosult a szóban forgó díjak megfizetését követelni a határozatai bírósági úton való megtámadása ellenére, ha olyan közérdekű indokok állnak fenn, amelyek azt megkövetelik.

30 Uo., 94. pont.

31 Ahogyan az a tárgyaláson nyilvánvalóvá vált, a BGB 315. §-a szerinti eljárás a felek közötti szolgáltatások méltányos egyensúlyának mérlegelésére korlátozódik, a díjrendszert jóváhagyó engedély vizsgálata nélkül.

## IV. Végkövetkeztetés

83. Az előzőekben kifejtett érvelések alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) számára az alábbiak szerint válaszoljon:

„1) A repülőtéri díjakról szóló, 2009. március 11-i 2009/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel ellentétes az, hogy a repülőtér-irányító és a repülőtér használói a független felügyeleti hatóság által jóváhagyott díjaktól eltérő repülőtéri díjakban állapodhatnak meg.

2) A 2009/12 irányelvvel ellentétes a jelen jogvitában vitatotthoz hasonló olyan nemzeti szabály alkalmazása, amely – az ítélkezési gyakorlat irányadó értelmezése szerint – a polgári bíróságokra ruházza annak hatáskörét, hogy a repülőtér használóinak a független felügyeleti hatóság által jóváhagyott repülőtéri díjakra vonatkozó kereseteit esetről esetre, a méltányosság kritériumai alapján bírálják el, ugyanakkor kizárja annak lehetőségét, hogy a repülőtér használói az említett hatóság határozatait közvetlenül megtámadják.”