Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 27. lipnja 2019.[1]

Predmet C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
protiv
Land Berlin,
uz sudjelovanje:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zračni prijevoz – Naknade zračnih luka – Zaštita prava korisnika zračnih luka – Mogućnost ugovaranja naknada drukčijih od onih koje je odobrilo neovisno nadzorno tijelo – Pravni lijekovi – Nadležnost građanskog suda – Usklađenost s Direktivom 2009/12/EZ”

1. Direktivom 2009/12/EZ[2] predviđa se da upravna tijela zračnih luka „korisnicima” (odnosno onima koji su odgovorni za prijevoz putnika, pošte ili tereta zrakom)[3] naplaćuju naknade za korištenje objekata i za usluge koje im ta tijela pružaju.

2. Ukratko, pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose se na odobrenje tih naknada zračnih luka koje izdaje neovisno nadzorno tijelo (u daljnjem tekstu: nadzorno tijelo) ili upravno tijelo zračne luke. Osim toga, želi znati kako i pred kim ih korisnici mogu pobijati.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Direktiva 2009/12

3. Članak 2. („Definicije”) glasi:

„Za potrebe ove direktive:

1. ‚zračna luka’ znači svaka površina koja je posebno prilagođena za slijetanje, uzlijetanje i manevriranje zrakoplova, uključujući i pripadajuće objekte, sredstva i uređaje namijenjene za odvijanje zračnog prometa i pružanje usluga, te objekte, sredstva i uređaje za pomoć u pružanju usluga komercijalnog zračnog prijevoza;

1 Izvorni jezik: španjolski.

2 Direktiva 2009/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o naknadama zračnih luka (SL 2009., L 70, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 57.; u daljnjem tekstu: Direktiva)

3 Upotrebljavat ću izraz *korisnik* u tom smislu, pri čemu se on stoga ne odnosi na putnike koji se koriste objektima i uslugama u zračnoj luci (na koje zračni prijevoznici kasnije prenose iznos naknade).

2. ‚upravno tijelo zračne luke' znači tijelo koje, pored drugih aktivnosti ili ne, ima prema nacionalnim propisima ili ugovorima za cilj rukovođenje i upravljanje infrastrukturom zračne luke, te koordinaciju i nadzor djelatnosti različitih operatora u dotičnoj zračnoj luci;

3. ‚korisnik zračne luke' znači svaka fizička ili pravna osoba odgovorna za prijevoz putnika, pošte i/ili tereta zrakom do ili od dotične zračne luke;

4. ‚naknada zračne luke' znači davanje koje se naplaćuje u korist upravnog tijela zračne luke i koje plaćaju korisnici zračnih luka za korištenje objekata, sredstava, uređaja i usluga, koje isključivo pruža upravno tijelo zračne luke i koji se odnose na slijetanje, uzlijetanje, sustave rasvjete, boravak parkiranog zrakoplova te skrb o putnicima i teretu;

[…]".

4. Člankom 3. („Nediskriminacija") predviđa se:

„Države članice osiguravaju, u skladu s pravom Zajednice, da naknadama zračnih luka ne dolazi do diskriminacije među korisnicima zračnih luka. To ne isključuje prilagodbe naknada zračnih luka zbog pitanja od javnoga i općeg interesa, uključujući pitanja zaštite okoliša. Kriteriji koji se koriste za takve prilagodbe moraju biti relevantni, objektivni i transparentni."

5. Članak 5. („Zajednički sustavi obračunavanja naknada") glasi:

„Nakon što su obavijestile Komisiju i u skladu s pravom Zajednice, države članice mogu dopustiti upravnom tijelu zračne luke da primjenjuje zajednički i transparentan sustav obračunavanja naknada na zračnim lukama koje opslužuju isti grad ili gradsku aglomeraciju, pod uvjetom da svaka zračna luka u potpunosti ispunjava zahtjeve transparentnosti iz članka 7."

6. Člankom 6. („Savjetovanje i pravni lijek") nalaže se:

„1. Države članice osiguravaju uvođenje obveznog postupka za redovita savjetovanja između upravnoga tijela zračne luke i korisnika zračne luke ili predstavnika ili povjerenstva korisnika zračnih luka u vezi s primjenom sustava obračunavanja naknada zračnih luka, visinom aerodromskih naknada, i prema potrebi kvalitetom pruženih usluga. Takva se savjetovanja moraju održavati najmanje jednom godišnje, osim ako tijekom posljednjeg savjetovanja nije drukčije dogovoreno. U slučaju višegodišnjega sporazuma između upravnoga tijela i korisnika zračne luke, savjetovanja se održavaju na način predviđen u takvom sporazumu. Države članice zadržavaju pravo zahtijevati da se savjetovanja češće održavaju.

2. Kada god je to moguće, države članice osiguravaju da su promjene sustava ili visine naknada provedu prema dogovoru između upravnoga tijela i korisnika zračnih luka. S tim ciljem upravno tijelo zračne luke daje prijedlog o promjeni sustava obračunavanja ili visine naknada zračnih luka te razloge za predložene promjene najmanje četiri mjeseca prije nego što iste stupe na snagu, osim u slučaju iznimnih okolnosti koje se moraju opravdati korisnicima zračnih luka. Upravno tijelo zračne luke mora održati savjetovanje s korisnicima zračnih luka o predloženim promjenama te uzeti u obzir njihova stajališta prije donošenja odluke. Upravno tijelo zračne luke obično objavljuje odluku ili preporuku najkasnije 2 mjeseca prije njezinog stupanja na snagu. U slučaju da nije postignut dogovor između upravnoga tijela zračne luke i korisnika zračne luke o predloženim promjenama, upravno tijelo zračne luke mora opravdati svoju odluku s obzirom na stajališta korisnika zračnih luka.

3. Države članice osiguravaju da u slučaju neslaganja oko odluke o naknadama zračnih luka koju je donijelo upravno tijelo svaka strana može zatražiti posredovanje neovisnog nadzornog tijela iz članka 11. koje ispituje utemeljenost razloga za promjenu sustava ili visine naknada zračnih luka.

4. Promjena sustava ili visine naknada zračnih luka o kojoj je odlučilo upravno tijelo zračne luke i ako je iznijeta pred neovisno nadzorno tijelo ne stupa na snagu sve dok ono to ne ispita. U roku od četiri tjedna od trenutka kada je pred njega iznijet predmet, neovisno nadzorno tijelo donosi privremenu odluku o stupanju na snagu promjene naknade zračne luke, ako nije moguće u istom roku donijeti konačnu odluku.

5. Država članica može donijeti odluku da ne primjenjuje stavke 3. i 4. koji se odnose na promjene u visini ili strukturi naknade zračnih luka na onim zračnim lukama na koje:

(a) se u skladu s nacionalnim pravom primjenjuje obvezan postupak prema kojem neovisno nadzorno tijelo utvrđuje ili odobrava naknade zračnih luka ili njihov najveći iznos […]".

7. U skladu s člankom 7. („Transparentnost"):

„1. Države članice osiguravaju da upravno tijelo zračne luke svakom korisniku zračne luke, predstavniku korisnika zračne luke ili povjerenstvu korisnika zračne luke prije svakog savjetovanja iz članka 6. stavka 1. šalje informacije o svim elementima koji čine osnovu za utvrđivanje sustava ili visine svih naknada koje upravno tijelo zaračunava na svakoj zračnoj luci. Te informacije uključuju barem:

(a) popis različitih usluga i dostupne infrastrukture za koje je korisniku zračne luke obračunata naknada zračne luke;

(b) metodologiju koja se koristi pri određivanju naknada zračnih luka;

(c) cjelovitu strukturu troškova koji se odnose na angažirana sredstva i objekte, te pružene usluge na koje se odnose naknade zračne luke;

(d) prihode iz različitih naknada i ukupne troškove usluga na koje se odnose prihodi;

(e) svako financiranje od strane javne uprave objekata, sredstava i usluga na koje se odnose aerodromske naknade;

(f) predviđanja situacije u zračnoj luci s obzirom na naknade, povećanje prometa i predložena ulaganja;

(g) efektivnu iskorištenost infrastrukture i opreme u zračnoj luci u određenom razdoblju; i

(h) predviđeni utjecaj svih velikih predloženih ulaganja u smislu njihovih učinaka na kapacitet zračne luke.

[…]"

8. Člankom 11. („Neovisno nadzorno tijelo") propisuje se:

„1. Države članice imenuju ili osnivaju neovisno tijelo kao svoje nacionalno neovisno nadzorno tijelo kako bi zajamčile pravilnu primjenu mjera koje su poduzete radi ispunjavanja uvjeta iz ove Direktive te kako bi poduzele barem zadatke koji su mu dodijeljeni prema članku 6. To tijelo može biti isti subjekt kojemu je država članica povjerila primjenu dodatnih regulatornih mjera iz članka 1. stavka 5., uključujući odobrenje sustava naplate i/ili visine naknada zračnih luka, pod uvjetom da ispunjava zahtjeve iz stavka 3. ovog članka.

[…]

7. Kod poduzimanja istraživanja utemeljenosti izmjene sustava ili visine naknada zračnih luka, kako je utvrđeno u članku 6., neovisno nadzorno tijelo ima pristup potrebnim informacijama od dotičnih strana te se od njega zahtijeva da se savjetuje s dotičnim strankama kako bi donijelo svoju odluku. Ne dovodeći u pitanje članak 6. stavak 4. ono što je prije moguće donosi konačnu odluku o pitanju koje je iznijeto pred njega, a u svakom slučaju u roku od četiri mjeseca. To se razdoblje u iznimnim i prikladno utemeljenim slučajevima može produljiti na daljnja dva mjeseca. Odluke neovisnog nadzornog tijela su obvezujuće, ne dovodeći u pitanje parlamentarni ili sudski nadzor, kako je primjenjivo u državama članicama.

[…]”

B. Njemačko pravo

1. Verwaltungsgerichtsordnung (Zakon o upravnom sporu; u daljnjem tekstu: VwGO)

9. U skladu s člankom 42. stavkom 2., osim ako je zakonom drukčije propisano, upravna tužba dopuštena je samo ako tužitelj dokaže da su mu upravnim aktom, njegovim odbijanjem ili nedonošenjem povrijeđena njegova prava.

2. Luftverkehrsgesetz (Zakon o zračnom prometu)

10. Člankom 19.b stavkom 1. uređuje se sustav naknada zračnih luka. Upravno tijelo zračne luke daje ga na odobrenje nadzornom tijelu za izdavanje dozvola, a ono ga odobrava ako su ispunjeni određeni zahtjevi [4].

11. Člankom 19.b stavkom 3. predviđa se postupak za odobrenje sustava naknada u sljedećim fazama:

– Barem šest mjeseci prije njegova stupanja na snagu, upravno tijelo zračne luke treba korisnicima zračne luke podnijeti nacrt sustava naknada ili bilo kakvu promjenu, zajedno s obrazloženjem.

– Barem pet mjeseci prije stupanja na snagu sustava naknada, nadležnom tijelu za izdavanje dozvola treba podnijeti zahtjev za odobrenje. Taj zahtjev treba biti obrazložen i uzeti u obzir prigovore korisnikâ.

– Odobrenje treba izdati ako je visina naknada razumna u odnosu na predvidive operativne troškove i ako je cilj tih naknada osigurati učinkovito pružanje usluga. Dopušteno je neprovođenje tog ispitivanja ako upravno tijelo zračne luke i korisnici postignu dogovor u pogledu sustava naknada.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (Građanski zakonik; u daljnjem tekstu: BGB)

12. U skladu s člankom 315. BGB-a koji se odnosi na ugovore:

– Ako činidbu treba odrediti jedna od ugovornih strana, u slučaju dvojbe tu činidbu treba odrediti pravedno.

– Činidba se smatra određenom na temelju izjave upućene drugoj ugovornoj strani.

4 Naknade trebaju biti u skladu s odgovarajućim, objektivnim, transparentnim i nediskriminirajućim kriterijima; usluge i infrastruktura koje se naplaćuju trebaju biti jasno utvrđene; naknade treba izračunati ovisno o troškovima te ih unaprijed utvrditi; svi korisnici moraju imati jednak pristup uslugama i infrastrukturi; nije moguće naplatiti naknade u različitim iznosima ako za to ne postoji objektivni razlog.

– Tako određena činidba obvezujuća je za drugu ugovornu stranu samo ako je pravedna. Ako nije pravedna, određuje se presudom.

II. Postupak pred Sudom

13. Tajništvo Suda zaprimilo je odluku kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku 8. lipnja 2018.

14. Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, Land Berlin (Savezna zemlja Berlin, Njemačka), njemačka i poljska vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Svi su sudjelovali na raspravi održanoj 11. travnja 2019., osim poljske vlade.

III. Činjenice u sporu i prethodno pitanje

A. Okolnosti spora

15. Upravitelj zračne luke Berlin-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) dostavio je 25. lipnja 2014. Saveznoj zemlji Berlin, u okviru koje se nalazi nadzorno tijelo, prijedlog naknada zračnih luka radi njihova odobrenja.

16. Nadzorno je tijelo 13. listopada 2014. izdalo zatraženo odobrenje, u skladu s člankom 19.b Zakona o zračnom prometu.

17. Deutsche Lufthansa zahtijevao je poništenje odobrenja u okviru tužbe koju je podnio Oberverwaltungsgerichtu Berlin-Brandenburg (Visoki upravni sud za Berlin-Brandenburg, Njemačka).

18. Navedeni je sud presudom od 22. lipnja 2016. odbio tužbu jer je smatrao da Deutsche Lufthansa nema aktivnu legitimaciju (u skladu s člankom 42. stavkom 2. VwGO-a), s obzirom na to da se odobrenjem nisu mogla povrijediti njegova prava.

19. Deutsche Lufthansa podnio je prijedlog za ponavljanje postupka Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka) koji Sudu upućuje sljedeća dva prethodna pitanja:

„1. Je li u skladu s Direktivom 2009/12/EZ […], točnije njezinim člankom 3., člankom 6. stavcima 3. do 5. kao i člankom 11. stavcima 1. i 7. nacionalni propis kojim se propisuje da se sustav naknada zračnih luka kakav je uspostavilo upravno tijelo zračne luke mora podnijeti neovisnom nadzornom tijelu na odobrenje, a da se ni upravnom tijelu zračne luke ni korisniku zračne luke ne zabranjuje odrediti naknade različite od onih koje je odobrilo nadzorno tijelo?

2. Je li u skladu s navedenom direktivom tumačenje nacionalnog prava prema kojem je korisniku zračne luke zabranjeno pobijati odobrenje Pravilnika o naknadama koje je dalo neovisno nadzorno tijelo, ali mu je dopušteno podnijeti tužbu protiv upravnog tijela zračne luke u kojoj može isticati da Pravilnikom o naknadama utvrđena naknada nije u skladu s odobrenjem?”

20. Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da, prema njegovoj sudskoj praksi, odobrenje nije pravno obvezujuće za utvrđivanje naknada[5]. Na temelju članka 19.b Zakona o zračnom prometu nastaje javnopravni odnos samo između nadzornog tijela i upravnog tijela zračne luke, u njegovu svojstvu adresata odobrenja. Budući da poveznica između upravnog tijela i korisnikâ zračne luke predstavlja privatnopravni odnos, naknada ugovorena među strankama bila bi učinkovita čak i u nedostatku odobrenja.

5 Uzima u obzir presudu od 8. srpnja 1977., donesenu u pogledu članka 43. ranije Uredbe o dozvolama za zračnu plovidbu.

21. Tvrdi da, prema sudskoj praksi građanskih sudova, nadzor nad iznosom naknada provode građanski sudovi, koji u skladu s člankom 315. BGB-a izvršavaju ispitivanje primjerenosti.

22. Međutim, valja zagovarati nadležnost upravnog suda (i, stoga, tužiteljevu postupovnu legitimaciju) za odlučivanje o izravnoj tužbi protiv odobrenja, u sljedećim slučajevima:

– Ako se smatra da se odobrenjem propisuju opći uvjeti poslovanja koji nisu podložni promjenama između stranaka na način da one ne mogu ugovarati naknade drukčije od onih koje je navelo nadzorno tijelo.

– Ako se člankom 19.b Zakona o zračnom prometu korisnicima zračnih luka dodjeljuje pojedinačna zaštita na način da im se dodjeljuje izravni interes koji je veći od interesa koji javnost ima općenito.

23. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da, s obzirom na presudu CTL Logistics [6], valja dovesti u pitanje primjerenost upotrebe članka 315. BGB-a kako bi se ispunili zahtjevi iz Direktive. Ako bi se isključila mogućnost pokretanja građanskog postupka za zaštitu prava korisnika zračnih luka, potonji korisnici ne bi mogli braniti svoje interese na drugi način, što bi bilo protivno načelu djelotvorne sudske zaštite utvrđenom u njemačkom Grundgesetzu (Temeljni zakon).

24. Kao rješenje navodi tumačenje članka 19.b Zakona o zračnom prometu u skladu s Ustavom, koje bi dovelo do prihvaćanja postupovne legitimacije korisnika, u skladu s člankom 42. stavkom 2. VwGO-a.

B. Uvodne napomene

25. Prema podacima iz spisa proizlazi da, u Njemačkoj, naknade zračnih luka odobrava upravo nadzorno tijelo. Korisnik to odobrenje može pobijati samo *neizravno* u okviru tužbe u građanskom postupku na način da samo on ostvari korist od mogućeg prihvaćanja te tužbe. Suprotno tomu, upravno tijelo zračne luke može ga *izravno* pobijati u upravnom postupku.

26. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu mogućnosti da upravni sud bude nadležan za odlučivanje o tužbi koju je korisnik (zračni prijevoznik) *izravno* podnio protiv sustava naknada koji je odobrilo nadzorno tijelo. To bi bio slučaj kad stranke ne bi mogle pregovarati o cijenama drukčijim od onih koje utvrđuje to tijelo i kad bi se obrana prava korisnikâ sudskim putem, povjerena građanskim sudovima, smatrala neusklađenom s Direktivom.

27. Sud ne može tumačiti nacionalna pravila niti odlučivati o tome koji nacionalni sudovi imaju jedne ili druge nadležnosti ili pak kako se uređuje postupovna legitimacija tužiteljâ u odgovarajućim građanskim ili upravnim postupcima. Međutim, može pružiti smjernice za tumačenje prava Unije iz kojih sud koji je uputio zahtjev može izvesti potrebne zaključke.

28. Prije nego što započnem s analizom dvaju prethodnih pitanja, smatram da valja ispitati dodjeljuje li se Direktivom korisnicima zračnih luka legitiman interes da se usprotive utvrđivanju naknada.

6 Presuda od 9. studenoga 2017., C-489/15, u daljnjem tekstu: presuda CTL Logistics, EU:C:2017:834

C. Legitiman interes korisnikâ za pobijanje naknada zračnih luka

29. Kada se sastavljala Direktiva o naknadama zračnih luka, Komisija je svoj prijedlog iznijela u okviru „šire inicijative usredotočene na zračne luke [čiji je cilj bio] poticati učinkovito upravljanje zračnim lukama i optimalnu upotrebu dostupnih ograničenih kapaciteta”[7]. Konkretno je istaknula važnost naknada za učinkovito djelovanje zračnih prijevoznika[8].

30. Konkurentnost zračnih prijevoznika Unije stoga ima ključnu ulogu u uspostavljanju sustava naknada zračnih luka[9].

31. Komisija je, među ostalim, imala sljedeće mogućnosti:

– Državama članicama dodijeliti nadležnost za uređenje tog pitanja.

– Predvidjeti najveću moguću intervenciju, odnosno uvesti regulatorni sustav koji se u cijeloj Uniji ujednačeno primjenjuje, u okviru kojeg bi se naknade zračnih luka utvrđivale i prikupljale u skladu s jedinstvenim načinom izračuna.

– Utvrditi, kao srednje rješenje, opći okvir sa zajedničkim načelima u kojem bi nacionalnim regulatornim tijelima bilo znatno lakše Direktivu prilagoditi nacionalnim okolnostima[10].

32. Prevladala je treća mogućnost, izražena u uvodnoj izjavi 2. Direktive[11]. Stoga se na odnos između upravnih tijela zračnih luka i korisnikâ, što se tiče naknada, trebaju primjenjivati osnovna načela utvrđena u tekstu te direktive.

33. Konkretno, riječ je o načelima nediskriminacije, transparentnosti i sudjelovanja zainteresiranih stranaka u postupku.

34. Što se tiče *nediskriminacije*, člankom 3. Direktive zabranjuje se da naknadama dođe do „diskriminacije među korisnicima zračnih luka”. Riječ je o pravilu čiji je cilj osigurati jednake uvjete tržišnog natjecanja među zračnim prijevoznicima koji se koriste zračnom lukom kako bi se spriječilo povoljnije postupanje prema jednima na štetu drugih i kako, stoga, zračni prijevoznici u povoljnijem položaju ne bi mogli nadmašiti svoje konkurente ponudom privlačnijih usluga na tržištu[12].

7 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o naknadama zračnih luka (koji je iznijela Komisija) SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 *final*

8 „Zračni prijevoznici EU-a posluju u gospodarskom okruženju koje je izrazito cikličko, a međunarodna konkurencija sve je veća […]. Cijeli lanac opskrbe u sektoru zrakoplovstva treba biti što konkurentniji kako bi se osiguralo održavanje konkurentnosti gospodarstva EU-a u njegovoj cijelosti. Naknade zračnih luka važan su element tog lanca jer čine između 4 % i 8 % operativnih troškova najvažnijih zračnih prijevoznika u EU-u.”

9 Njemačka je vlada svjesna toga kada u svojim očitovanjima (točka 54.) priznaje važnost visine naknada za zračne luke i za zračne prijevoznike, kao čimbenik pri odabiru odredišta zračnih prijevoznika na njihov teret.

10 Dokument o analizi utjecaja Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o naknadama zračnih luka (koji je iznijela Komisija) SEC(2006) 1688; točka 6.2.2.
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011 %290169_/com_com%282011 %290169_en.pdf]

11 „Potrebno je uspostaviti zajednički okvir kojim se regulira osnovna svojstva naknada zračnih luka i način njihovog utvrđivanja, budući da u nedostatku takvoga okvira nije moguće ispuniti osnovne zahtjeve u odnosu između upravnih tijela zračnih luka i korisnika zračnih luka.”

12 Tijekom zakonodavnog postupka to je pravilo dopunjeno kako bi se napomenulo da se načelom nediskriminacije ne sprečava uvođenje prilagodbi naknada zbog objektivnih i transparentnih razloga u općem interesu (Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 15. siječnja 2008. o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o naknadama zračnih luka (COM(2006) 0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)). U članku 3. Direktive upućuje se na te prilagodbe na temelju „relevantn[ih], objektivn[ih] i transparentn[ih]” kriterija. Na sličan način Direktivom je omogućeno da se iznos naknada mijenja u slučaju različite infrastrukture ili razina usluga. Međutim, one se ne mogu pružati na diskriminirajući način (uvodna izjava 15. i članak 10. Direktive). Pristup treba utvrditi na osnovi objektivnih kriterija „koje utvrđuje upravno tijelo zračne luke”.

35. Što se tiče *sudjelovanja korisnikâ* u postupku za utvrđivanje naknada, člankom 6. Direktive nalaže se obveza održavanja redovitih savjetovanja između njih i upravnih tijela najmanje jednom godišnje (stavak 1.) i u slučaju bilo kakve promjene sustava obračunavanja ili visine naknada zračnih luka (stavak 2.)[13].

36. Konačno donesena odluka može imati dva oblika, predviđena u članku 6. Direktive, ovisno o tome:

– Je li upravno tijelo zračne luke nadležno za ugovaranje naknada (stavak 2.). U tom se slučaju njegova odluka može pobijati, sa suspenzivnim učinkom, pred nadzornim tijelom.

– Je li nadzorno tijelo nadležno za „utvrđ[ivanje] ili odobrava[nje] naknad[a] zračnih luka ili njihov[a] najveć[eg] iznos[a]" (stavak 5. točka (a)). U tom slučaju, postupak savjetovanja iz članka 6. stavaka 1. i 2.[14] treba provesti prije prijedloga koji, u Njemačkoj, upravno tijelo zračne luke daje neovisnom tijelu.

37. U konačnici, Direktivom se propisuje *transparentnost* u članku 7. Iako se u toj odredbi upućuje samo na savjetovanja iz članka 6. stavka 1., načelo transparentnosti utječe i na postupak promjene sustava ili visine naknada utvrđen u stavku 2. Zbog toga se zahtijeva da upravno tijelo zračne luke korisnicima iznese prijedlog o promjeni „te razloge za predložene promjene".

38. Direktiva, osim što propisuje da se na naknade primjenjuju načela koja sam upravo naveo, istodobno u svojem članku 6. upućuje na *pravne lijekove* koje korisnici zračnih luka mogu podnijeti protiv odluka upravnog tijela koje, prema njihovu mišljenju, nisu usklađene s tim načelima.

39. Ti su pravni lijekovi povezani s pravima koja se priznaju korisnicima. Ako se Direktivom propisuje da im treba zajamčiti informirano sudjelovanje u postupku odlučivanja (u toj mjeri da upravno tijelo, ako se ne slaže s njihovim tvrdnjama, treba donijeti obrazloženu odluku), njome im se istodobno dodjeljuje *pravo* koje treba poštovati. Zakonodavac Unije želio je da stajalište korisnikâ bude nužan preduvjet za donošenje konačne odluke.

40. Isto vrijedi za načela transparentnosti i nediskriminacije; korisnici se mogu pozvati na njihovu povredu te ona može, po potrebi, dovesti do poništenja odluke kojom se odobravaju naknade. Ako je potonja odluka, na primjer, protivna jednakosti među zračnim prijevoznicima, nema sumnje da zračni prijevoznik kojem je tom diskriminacijom nanesena šteta treba raspolagati pravnim lijekom.

41. Tim se mogućim pravnim lijekom, osim toga, mogu pobijati druge sastavnice uvedenog sustava naknada. Gospodarski odnos između upravnog tijela zračne luke i korisnikâ treba se temeljiti na ravnoteži između naknada i troškova za čije se financiranje naplaćuju[15]. Korisnik stoga treba imati na raspolaganju mehanizam pobijanja naknada čiji iznos narušava tu ravnotežu, odnosno koji se odražava kao očito neproporcionalan teret u odnosu na troškove usluge ili upotrebu objekata.

13 Ako ne postignu dogovor, upravno tijelo zračne luke mora opravdati svoju odluku s obzirom na stajališta korisnika.

14 Savjetovanje ne završava odredbama članka 6.: člankom 11. stavkom 7. predviđa se da „[k]od poduzimanja istraživanja utemeljenosti izmjene sustava ili visine naknada zračnih luka, kako je utvrđeno u članku 6., neovisno nadzorno tijelo ima pristup potrebnim informacijama od dotičnih strana te se od njega zahtijeva da se savjetuje s dotičnim strankama kako bi donijelo svoju odluku". Stoga nadzorno tijelo, u postupku podnesenom protiv odluke upravnog tijela zračne luke ili u samostalnom postupku odlučivanja, treba uzeti u obzir mišljenje korisnikâ zračne luke.

15 Vidjeti, među ostalim, uvodnu izjavu 1. („te troškove uglavnom nadoknađuju kroz naknade zračnih luka") i uvodnu izjavu 10. („naknada zračnih luka je davanje koje je namijenjeno i koje se primjenjuje posebno za nadoknadu troškova za pružanje objekata, sredstava, uređaja i usluga za civilno zrakoplovstvo") Direktive. Posebno je izražajna uvodna izjava 15.: „[u]pravnim tijelima zračnih luka trebalo bi omogućiti da primijene naknade zračnih luka koje odgovaraju infrastrukturi i/ili razini pruženih usluga, budući da zračni prijevoznici od upravnih tijela zračnih luka opravdano zahtijevaju usluge koje odgovaraju omjeru cijene i kvalitete".

42. Člankom 6. Direktive utvrđeno je da se pravni lijekovi protiv odluka upravnog tijela, ako je ono nadležno za odobrenje naknada, trebaju podnositi nadzornom tijelu. Međutim, tom se odredbom ne predviđa da je odluku navedenog tijela, nakon što odluči o tim pravnim lijekovima, moguće istodobno pobijati pred sudovima.

43. Tek se u članku 11. stavku 7. *in fine* Direktive upućuje na sudsko preispitivanje akata koje je donijelo nadzorno tijelo. U skladu s tom odredbom odluke tog tijela „su obvezujuće, ne dovodeći u pitanje parlamentarni ili sudski nadzor, kako je primjenjivo u državama članicama".

44. U tekstu posljednje rečenice članka 11. stavka 7. Direktive pojavljuju se barem dva problema:

– Prvi je problem taj što se stavak 7. u načelu odnosi na posebnu vrstu akata nadzornog tijela, a ne na sve akte [16]. Konkretno, odnosi se samo na akte donesene nakon „istraživanja utemeljenosti izmjene sustava ili visine naknada zračnih luka […]".

– Drugi je problem taj što se čini da se tekstom odredbe omogućava da države članice odluke nadzornog tijela podvrgnu samo parlamentarnom, ali ne i sudskom nadzoru [17].

45. Smatram da se ta dva problema mogu riješiti upućivanjem prethodnog pitanja ako se primijene odredbe primarnog prava Unije. Općenito, člankom 19. stavkom 1. *in fine* UEU-a države se članice obvezuju na to da osiguravaju „pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije". U sličnom smislu, člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima propisuje se da „[s]vatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom".

46. Od trenutka u kojem se Direktivom korisnicima zračnih luka priznaju legitimni interes i stvarna subjektivna prava, primjenom tih dviju odredbi više razine države se članice obvezuju na uvođenje postupovnih sredstava kojima se jamči djelotvorna sudska zaštita navedenih korisnika u tom posebnom području.

47. Sud koji je uputio zahtjev upravo dvoji o tome je li mehanizam predviđen u njemačkom pravu dovoljan za ostvarenje djelotvorne sudske zaštite prava i interesa koji se Direktivom priznaju korisnicima zračne luke.

D. Mogućnost da upravno tijelo i korisnici ugovore naknade drukčije od onih koje je odobrilo nadzorno tijelo (prvo prethodno pitanje)

48. Kao što je već navedeno, u skladu s njemačkim sustavom upravno tijelo zračne luke daje prijedlog i nadzorno tijelo odobrava naknade zračnih luka.

49. Stoga je njemački zakonodavac odabrao mogućnost ponuđenu u članku 6. stavku 5. točki (a) Direktive. U skladu s tom mogućnosti odlukama nadzornog tijela treba priznati obvezujuće učinke jer se tom posljedicom opravdava organizacijska struktura Direktive te ona na temelju nje postaje korisna.

50. Ne bi baš imalo smisla da se Direktivom, u njezinu članku 5., predvidi „zajednički i transparentan sustav obračunavanja naknada" za zračne luke „koje opslužuju isti grad ili gradsku aglomeraciju" ako bi se dopustili posebni dogovori kojima bi se izbjegla njegova primjena u odnosu na jednog ili više korisnika.

16 Komisijin prijedlog Direktive sadržavao je sve akte nadzornog tijela.

17 Taj drugi problem ne pojavljuje se u Njemačkoj, gdje je uspostavljen sustav sudskog nadzora odluka nadzornog tijela. Kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, poteškoća je u utvrđivanju jesu li sredstva za izvršavanje tog nadzora u skladu s Direktivom. Komisija je na raspravi priznala da parlamentarni nadzor nije alternativa sudskom nadzoru, pri čemu potonji nadzor uvijek mora biti na raspolaganju korisnicima.

51. Ti posebni dogovori, s jedne strane, utjecali bi na *zajedničku* prirodu sustava naknada i, s druge strane, s gledišta transparentnosti, doveli bi do nepremostivih čimbenika narušavanja.

52. Naime, korisnici trebaju raspolagati informacijama o „svim elementima koji čine osnovu za utvrđivanje sustava ili visine svih naknada koje upravno tijelo zaračunava na svakoj zračnoj luci" (članak 7. stavak 1.)[18]. Među tim su elementima, na primjer, elementi koji se odnose na povezanost između troškova i naknada. Bilo bi beskorisno obavijestiti, na primjer, o prihodima iz različitih naknada i troškovima usluga na koje se odnose prihodi (članak 7. stavak 1. točka (d)) ako bi se taj parametar, nakon donošenja sustava naknada, mogao zanemariti.

53. Čak i u slučajevima „razlikovanja usluga" predviđenih u članku 10. Direktive, u njoj se uzimaju u obzir opće kategorije a da se pritom ne priznaje prilagođen pristup u odnosu na određene korisnike. Na temelju te odredbe upravno tijelo može pružati usluge prilagođene korisnicima, a u tom slučaju visina naknada može biti različita „u skladu s kvalitetom i opsegom […] usluga i njihovih troškova ili prema bilo kojim drugim *objektivnim i transparentnim razlozima*". Međutim, te su „različit[e] naknad[e] zračnih luka" dio samog općeg sustava koji je (u Njemačkoj) donijelo nadzorno tijelo, koje predodređuje njegov sadržaj, pri čemu njegovi elementi ne podliježu pojedinačnom pregovaranju.

54. Na raspravi se raspravljalo o mogućnosti da upravno tijelo zračne luke i korisnici ugovaraju naknade kad nadzorno tijelo odobri njihov *najveći iznos* (članak 6. stavak 5. točka (a) *in fine* Direktive). Željelo se razjasniti valja li u takvom slučaju pojedinačno pregovarati ili bi trebalo pregovarati zajedno sa svim korisnicima zračne luke[19].

55. Prethodno izneseni argumenti idu u prilog potvrdnom odgovoru ako: i. se poštuje utvrđeni najveći iznos, ii. pregovaranje u svakom slučaju treba biti kolektivno, iii. bilo koji zračni prijevoznik može se koristiti istom naknadom koja je priznata drugom ili drugim zračnim prijevoznicima i koja je niža od odobrenog najvećeg iznosa i iv. dogovori koje je upravno tijelo zračne luke postiglo s korisnicima podliježu kasnijem nadzoru nadzornog tijela. Samo se tako poštuju načela na kojima se temelji Direktiva, osobito načelo nediskriminacije[20].

E. Njemački sustav sudske zaštite i njegova usklađenost s Direktivom (drugo prethodno pitanje)

56. Osnovne značajke njemačkog sustava, kako proizlaze iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, mogu se sažeti na sljedeći način[21]:

– Pravilima građanskog prava uređuje se ugovorni odnos između korisnikâ i upravnog tijela zračne luke.

– Sporovi u pogledu naknada između obiju strana rješavaju se pred građanskim sudom. Taj sud odlučuje na temelju „ocjene pravednosti" i pritom traži ravnotežu među objektivnim gospodarskim interesima svake ugovorne strane, ovisno o predmetu ugovora i tijelu koje pruža usluge za koje naplaćuje iznos (naknadu), koji treba biti „razumna protučinidba".

18 U članku 6. stavku 2. u pogledu promjena upućuje se na „razloge za predložene promjene".

19 Smatram da rasprava nije relevantna za rješavanje ovog predmeta jer je, u skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, nadzorno tijelo odobrilo prijedlog upravnog tijela zračne luke, pa ovdje nije riječ o utvrđivanju najvećeg iznosa. Na raspravi je istaknuto da se cjenik naknada sastoji od različitih elemenata, a svakom od njih može se utvrditi cijena, čiji zbroj dovodi do konačnog rezultata. Naknade manje od najvećeg iznosa obvezno trebaju biti u skladu s tim parametrima.

20 Tako to, čini se, svakako priznaje njemačka vlada kada u svojim pisanim očitovanjima (točka 35.) navodi da je moguće udaljiti se od cjenika naknada, pod uvjetom da se poštuje najveći iznos koji je njime utvrđen i da se uzmu u obzir načela transparentnosti, objektivnosti i nediskriminacije.

21 U biti točke 22. i 38.

– Upravno tijelo zračne luke raspolaže marginom prosudbe za utvrđivanje „razumne protučinidbe”. Građanski sud nastoji postići pravičnost ugovora: ako smatra da su naknade previsoke, može navesti pravedan iznos naknade, s učincima *ex tunc*.

– Odluka građanskog suda samo ima posljedice *inter partes*[22].

57. Budući da nacionalni mehanizmi za zaštitu prava korisnikâ zračnih luka nisu usklađeni, svaka je država članica nadležna za njihovo utvrđivanje u skladu s načelom postupovne autonomije, pobliže određenim načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.

58. Stoga bi se, na prvi pogled, sustav sudske zaštite koji je uspostavio njemački zakonodavac mogao smatrati zakonitim kad bi člankom 315. BGB-a bio utvrđen postupovni okvir prikladan za zaštitu prava korisnikâ u postupovnim (informacije, savjetovanje i sudjelovanje) i materijalnim (nediskriminacija i ravnoteža između naknada i troškova) aspektima.

59. Međutim, smatram da nije zakonit.

60. Iz ranije sažetog opisa proizlazi da sustav uspostavljen njemačkim pravom za pobijanje naknada zračnih luka odgovara sustavu koji se ispitivao u presudi CTL Logistics, a koji je predstavljao slične probleme koji su se tada odnosili na njemačke željezničke pristojbe. Sličnost između obaju sustava obvezuje da se ta prethodna odluka uzme kao referentna točka, s obzirom na to da se u tom predmetu također raspravljalo o primjeni članka 315. BGB-a radi rješavanja odgovarajućih sporova.

61. Kao prigovor ekstrapolaciji sudske prakse iz presude CTL Logistics na ovaj spor navedeno je da uređenje korištenja željezničke infrastrukture i struktura pristojbi nisu usporedivi s onima koji se odnose na zračne luke.

62. Točno je da postoje regulatorne razlike između željezničkog i zrakoplovnog sektora. Dok u prvom sektoru Direktiva 2012/34/EU[23] obuhvaća dodjelu željezničkog infrastrukturnog kapaciteta (i dodjelu kapaciteta u uslužnim objektima) željezničkim prijevoznicima i utvrđivanje pristojbi, u zrakoplovnom je sektoru uređenje raspršenije. Međutim, ako se razmotri bit dvaju propisa, među njima je više sličnosti nego različitosti u pogledu pristojbi ili naknada.

63. U oba slučaja objekti (željeznica ili zračnih luka) imaju ograničene kapacitete, koje korisnicima treba ponuditi na nediskriminirajući način. U oba se sektora pravi razlika između, s jedne strane, infrastrukture i usluga koje upravitelj (upravitelj željezničke infrastrukture ili upravno tijelo zračne luke) treba staviti na raspolaganje korisniku (željezničkom poduzeću ili zračnom prijevozniku) i, s druge strane, usluga koje može pružati treća strana (željeznički operator uslužnog objekta ili pružatelj zemaljskih usluga).

64. Sličnosti između sustava željezničkih pristojbi ili naknada zračnih luka neosporne su u pogledu načela nediskriminacije[24]. Posljedica obvezne jednakosti među poduzetnicima korisnicima jest nužnost da odluke o pristojbama ili naknadama jednako utječu na sve zainteresirane strane. Jamstvom jedinstvenog kriterija za utvrđivanje pristojbi i naknada nalaže se obveza da postoji nadzorno tijelo koje donosi konačnu odluku.

22 Ne dovodeći u pitanje da drugi korisnici, nakon što saznaju za presudu građanskog suda, mogu podnijeti vlastite pravne lijekove kako bi iskoristili isto rješenje.

23 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravci SL 2015., L 67, str. 32. i SL 2016., L 210, str. 150.). Njome se stavlja izvan snage Direktiva 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2001., L 75, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.).

24 Što se tiče naknada zračnih luka, to se ističe u članku 3. Direktive 2009/12. Što se tiče željezničkih pristojbi, to se napominje u članku 29. stavku 3. Direktive 2012/34: „Upravitelji infrastrukture osiguravaju da primjena programa za ubiranje pristojbi donosi jednake i nediskriminirajuće pristojbe svim željezničkim prijevoznicima koji pružaju usluge iste prirode na sličnom dijelu tržišta […]”.

65. Ista sličnost odnosi se i na zadaće tog nadzornog tijela. U željezničkom sektoru njegove su nadležnosti slične nadležnostima koje su već opisane u pogledu naknada zračnih luka. Konkretno, članci 55. do 58. Direktive 2012/34 odnose se na regulatorno tijelo pred kojim poduzetnici koji pružaju usluge mogu pobijati (članak 56.) program ubiranja pristojbi ili njihovu razinu ili strukturu.

66. Stoga smatram da se usporedbom pravnog sustava željezničkog prostora, u pogledu pristojbi, i pravnog sustava prostora zračnih luka, u pogledu naknada, pokazalo da su oni toliko slični da se na potonje naknade može primijeniti presuda CTL Logistics.

67. Polazeći od te pretpostavke, istaknut ću kako se odgovor Suda u presudi CTL Logistics može prenijeti na ovaj predmet. Argumentacija iz te presude podijeljena je u sedam uzastopnih argumenata (točke 69. do 102.). od kojih ću osobito razmotriti četvrti argument.

68. Kao prvo, Sud je presudio da „je ocjena pravednosti u svakom konkretnom slučaju protivna načelu nediskriminacije, utvrđenom člankom 4. stavkom 5. i uvodnom izjavom 11. Direktive 2001/14". Kako bi obrazložio tu tvrdnju, dodao je da „[i]sključivim inzistiranjem na gospodarskoj racionalnosti pojedinačnog ugovora, primjena članka 315. BGB-a zanemaruje činjenicu da se samo određivanjem pristojbi koje se temelji na ujednačenim kriterijima može zajamčiti da se politika o pristojbama na jednak način primjenjuje na sve željezničke prijevoznike"[25].

69. Stoga, slijedeći istu logiku u pogledu naknada zračnih luka, mehanizam odlučivanja građanskog suda, u skladu s ocjenom pravednosti s učincima samo *inter partes*, nije u skladu sa *zajedničkim* sustavom i načelom nediskriminacije iz članka 3. Direktive.

70. Kao drugo, „različite odluke nezavisnih nacionalnih sudova, eventualno neusklađene sudskom praksom viših sudova, zamijenile bi jedinstvenost nadzora koji provodi nadležno tijelo, uz iznimku eventualnog naknadnog nadzora sudova koji odlučuju o pravnim lijekovima protiv odluka tog tijela, u ovom slučaju upravnih sudova […]. Iz toga proizlazi ispreplitanje dvaju neusklađenih smjerova donošenja odluka, što je u očitoj suprotnosti s ciljem koji se želi postići člankom 30. Direktive 2001/14"[26].

71. U zrakoplovnom sektoru događa se nešto slično. Jedinstveni kriterij nadzornog tijela, neovisno o tome odobrava li samostalno i izravno sustav naknada ili u okviru podnesenog pravnog lijeka provodi nadzor nad sustavom naknada koji je odobrilo upravno tijelo zračne luke, dovodi se u pitanje sustavom kojim se ne dopušta da korisnici izravno pobijaju njegove akte, nego pojedinačnim tužbama u građanskom postupku s učincima *inter partes*[27].

72. Kao treće, u dvojnom sustavu pobijanja željezničkih pristojbi nadzorno tijelo nije moralo program ubiranja pristojbi prilagoditi odluci građanskog suda, u skladu s člankom 315. BGB-a, s obzirom na to da „nikakva takva obveza ne proizlazi iz odredbi Direktive 2001/14 o regulatornom tijelu"[28].

73. To je slučaj i s naknadama zračnih luka. Pretpostavka da nadzorno tijelo „mora reagirati samo na pojedinačne odluke koje su već donijeli građanski sudovi na temelju članka 315. BGB-a"[29] u suprotnosti je, također u tom sektoru, sa zadaćom nadzornog tijela.

25 Presuda CTL Logistics, t. 70. i 74.

26 *Ibidem*, t. 87. Uobičajena situacija jasnije je objašnjena u mišljenju nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, t. 1. i 9.).

27 U skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku smatra se da pravno-administrativni odnos postoji samo između nadzornog tijela i upravnog tijela zračne luke tako da samo potonje tijelo može podnijeti upravnu tužbu.

28 Sentencia CTL Logistics, t. 91.

29 *Ibidem*, t. 92.

74. Kao četvrto, Sud je istaknuo da u željezničkom sektoru primjenom mehanizma dvostruke sudske nadležnosti „nije poštovana obvezujuća narav odluke koju je donijelo regulatorno tijelo za sve obuhvaćene tom odlukom, kao što proizlazi iz članka 30. stavka 5. drugog podstavka Direktive 2001/14. […] Načelu da presude koje donose građanski sudovi, eventualno na temelju kriterija koji su utvrđeni propisima o izračunu [naknada], protivilo bi se to da proizvode ograničen učinak samo na stranke u sporovima pred tim sudovima” [30].

75. Taj se argument ponovno može primijeniti na sporove koje korisnici mogu pokrenuti u pogledu naknada zračnih luka, u nedostatku učinka *erga omnes* presuda u građanskim sporovima kojima se oni rješavaju.

76. Građanskom je sudu svojstveno, u skladu s člankom 315. BGB-a, uvođenje prilagodbe *ex aequo* u dvostrano obvezujućim ugovornim odnosima. U tom bi smislu čak mogao ocjenjivati proporcionalnost između troškova pružene usluge i cijene (naknade).

77. Međutim, logično je smatrati da u područje odlučivanja građanskog suda ne ulaze drugi ključni aspekti postupka koji je završio odobrenjem naknade, poput pitanja koja se odnose na način donošenja odluke tijela koje odlučuje ili na eventualne povrede postupka, a koja bi mogla biti relevantna za prilagodbu sadržaja upravne odluke [31].

78. U tim okolnostima korisnici kojima njemački upravni sudovi osporavaju pravo na postupovnu legitimaciju da pred njima pobijaju odluke nadzornog tijela ne mogu ni pred jednim sudom pokrenuti postupak za provođenje nadzora nad tim elementima, izrazito upravne prirode, koji su odlučujući za odobrenje naknada.

79. Također nije razvidno da se učinci presude donesene u pojedinačnom građanskom sporu mogu proširiti na druge korisnike. Stječe se dojam da korisnici jedino mogu podnijeti nove sudske tužbe u građanskom postupku. Tako bi djelotvornost Direktive ovisila o pojedinačnoj odluci o podnošenju uzastopnih tužbi, koje bi bile podložne nepredvidivim okolnostima, čime se ne jamči očuvanje zajedničkog sustava naknada koji se temelji na nediskriminaciji, transparentnosti i sudjelovanju korisnikâ.

80. Na temelju prethodno navedenog zaključuje se da korisnici trebaju raspolagati pravnim lijekom koji im omogućava da bez ograničenja pobijaju odluku koju je donijelo nadzorno tijelo.

81. Na raspravi su neke stranke prigovorile da bi se, u slučaju prihvaćanja mogućnosti da korisnici pred upravnim sudovima pobijaju odluke nadzornog tijela, mogla zaustaviti naplata naknada zračnih luka, uzimajući u obzir postupovna pravila o suspenziji pobijanih akata.

82. Taj je prigovor neosnovan. S jedne strane, nacionalni zakonodavac bio bi dužan, u ovom i u drugim sektorima, uvesti postupovna pravila kojima se izbjegava opća obustava naplate naknada. S druge strane, kao što je to jedna od stranka priznala na raspravi, nadzorno je tijelo ovlašteno, u skladu s važećim nacionalnim odredbama, u svakom slučaju naložiti plaćanje navedenih naknada, neovisno o pobijanju njegovih odluka u sudskom postupku, ako postoje razlozi od javnog interesa koji to zahtijevaju.

30 *Ibidem*, t. 94.

31 Kao što je istaknuto na raspravi, postupak iz članka 315. BGB-a ograničen je na odvagivanje pravedne uravnoteženosti zahtjevâ između stranaka a da se pritom ne ispituje odobrenje koje daje sustav naknada.

IV. Zaključak

83. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu da Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

„1. Direktivi 2009/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o naknadama zračnih luka protivi se to da upravno tijelo zračne luke i njezini korisnici mogu ugovarati naknade zračnih luka koje su drukčije od naknada koje je odobrilo neovisno nadzorno tijelo.

2. Direktivi 2009/12 protivi se primjena nacionalnog propisa poput onog koji je sporan u ovom postupku, kojim se, prema prevladavajućem sudskom tumačenju, građanskim sudovima dodjeljuje nadležnost za rješavanje, u svakom slučaju zasebno, u skladu s ocjenom pravednosti, tužbi korisnika koje se odnose na naknade zračnih luka koje je odobrilo neovisno nadzorno tijelo te kojim se, istodobno, korisnike zračnih luka sprečava da izravno pobijaju odluke navedenog tijela."