



Datum van
inontvangstneming

:

25/11/2024

Zaak C-680/24**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

15 oktober 2024

Verwijzende rechter:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 september 2024

Verzoekende partij:

WizzAir Hungary Légitársaság Kft.

Verwerende partij:

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het hoofdgeding heeft betrekking op het beroep van WizzAir Hungary Légitársaság Kft. (Wizz Air Hungary Ltd.) tegen het besluit van de Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (voorzitter van de burgerluchtvaartautoriteit, Polen) van 31 oktober 2019 houdende goedkeuring van de wijziging van de tariefbepalingen inzake luchthavengelden en op de toetsing van de rechtmatigheid van dat besluit.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vragen

De gestelde prejudiciële vragen, die worden voorgelegd krachtens artikel 267 VWEU, betreffen de uitlegging van artikel 11, lid 7, van richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden, gelezen in samenhang met artikel 6 (vraag 1) en artikel 6, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 3, ervan (vraag 2).

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 11, lid 7, van richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PB 2009, L 70, blz. 11) aldus worden uitgelegd dat de uit die bepaling voortvloeiende verplichting van de onafhankelijke toezichhoudende autoriteit om bij het onderzoek van de rechtvaardiging voor de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn de betrokken partijen te raadplegen, geen betrekking heeft op gevallen waarin die autoriteit toepassing geeft aan de verplichte nationale wettelijke procedure van artikel 6, lid 5, onder a), van de richtlijn, waarin is bepaald dat de luchthavengelden of het maximumniveau ervan worden vastgesteld of goedgekeurd door de onafhankelijke toezichhoudende autoriteit, rekening houdend met het voor die procedure geldende vereiste van transparantie van de nationale procedure dat voortvloeit uit artikel 6, lid 5, tweede volzin, van de richtlijn?

- 2) Is het verenigbaar met artikel 6, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 3, van de richtlijn om in het nationale recht te voorzien in een regeling volgens welke de luchthavenbeheerder bij het wijzigen van het systeem of het niveau van de luchthavengelden uitsluitend raadplegende gesprekken moet voeren met de luchtvaartmaatschappijen die de betreffende luchthaven permanent gebruiken of met de vertegenwoordigers van die maatschappijen, in het bijzonder met het comité van luchtvaartmaatschappijen of de verenigingen van luchtvaartmaatschappijen, en niet met de luchthavengebruikers in de zin van artikel 2, punt 3, van de richtlijn, dat wil zeggen met iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die naar of vanaf de betreffende luchthaven door de lucht passagiers, post en/of vracht vervoert?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (hierna: „richtlijn 2009/12”): overwegingen 1, 2, 11, 12, 15 en 19, artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, punten 1 tot en met 4, artikel 6, artikel 7, en artikel 11, leden 1 en 7

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ustawa-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wet inzake de bestuursrechtelijke procedure) van 30 augustus 2002 (geconsolideerde tekst: Dz. U. 2024, volgnr. 935): artikel 3, lid 1, artikel 134, leden 1 en 2, en de artikelen 135, 145 en 153

Ustawa-Prawo lotnicze (wet op de luchtvaart) van 3 juli 2002 (geconsolideerde tekst: Dz. U. 2019, volgnr. 1580; hierna: „PL”): artikel 2, punt 16, artikel 21, lid 1, artikel 21, lid 2, punt 3, en de artikelen 75, 77, 77c en 77d

artikel 77, leden 1 tot en met 3, PL:

1. Alvorens luchthavengelden in te voeren of te wijzigen stellen de beheerders van de luchthavens voor openbaar gebruik een ontwerptarief voor deze gelden op onder vermelding van het niveau van de standaardheffingen, de toeslagen en de kortingen, alsook van de wijze waarop deze worden berekend en toegekend, en voeren zij over dat ontwerptarief raadplegende gesprekken met de luchtvaartmaatschappijen die de betreffende luchthaven permanent gebruiken of met de vertegenwoordigers daarvan, in het bijzonder met het comité van luchtvaartmaatschappijen dat op de luchthaven actief is of met de verenigingen van luchtvaartmaatschappijen. De luchthavenbeheerder kan ook raadplegende gesprekken voeren met andere entiteiten die gebruikmaken van de in artikel 75, lid 1, bedoelde faciliteiten, accommodaties of diensten. De raadpleging heeft betrekking op het niveau, de structuur en de wijze van berekening van de luchthavengelden en op de toekenning van kortingen daarop.

2. Een in lid 1 bedoelde luchtvaartmaatschappij die een luchthaven permanent gebruikt, voldoet aan een van de volgende voorwaarden:

1) in het dienstregelingsseizoen waarin de raadplegende gesprekken worden gevoerd biedt zij een geregelde luchtvervoersdienst naar of van de betreffende luchthaven aan, of zij heeft een dergelijke dienst aangeboden in het daaraan voorafgaande dienstregelingsseizoen en zij heeft de beheerder van de betreffende luchthaven voor openbaar gebruik in kennis gesteld van haar voornemen om op regelmatige basis dergelijke diensten aan te bieden tijdens een dienstregelingsseizoen dat kan worden gelijkgesteld met het seizoen waarin zij haar diensten heeft verricht;

2) in het dienstregelingsseizoen dat voorafgaat aan de raadplegende gesprekken of in het dienstregelingsseizoen waarin deze gesprekken worden gevoerd heeft zij op niet-regelmatige basis 10 of meer vluchten uitgevoerd, en zij biedt tijdens de periode waarin de gesprekken worden gevoerd nog steeds luchtvervoersdiensten vanaf de betreffende luchthaven aan.

3. De in lid 1 bedoelde raadpleging is bedoeld om informatie over de voorgestelde luchthavengelden te verstrekken, om kennis te nemen van het standpunt de in lid 1 bedoelde entiteiten en om tussen de partijen een zo ruim mogelijke overeenkomst over de tarieven van de luchthavengelden tot stand te brengen.

artikel 77c, lid 1, PL:

De beheerder van een luchthaven voor openbaar gebruik met meer dan 5 000 000 passagiers per jaar of, in het geval dat geen enkele Poolse luchthaven voor openbaar gebruik aan dat criterium voldoet, een luchthaven voor openbaar gebruik die in het kalenderjaar dat aan het begin van de raadpleging voorafgaat relevante diensten aan het grootste aantal passagiers heeft aangeboden op een Poolse luchthaven, is naast de raadplegingsverplichting van artikel 77, lid 1, gehouden

om met de daarin bedoelde entiteiten jaarlijks raadplegende gesprekken te voeren over de werking van het systeem van de luchthavengelden, het niveau van deze gelden en de kwaliteit van de in ruil daarvoor aangeboden diensten. [...]

artikel 77d, leden 1 en 5, PL:

1. Naar aanleiding van de in artikel 77, lid 1, bedoelde raadpleging legt de beheerder van de luchthaven voor openbaar gebruik als bedoeld in artikel 77c, lid 1, ten minste drie maanden van tevoren en voorafgaand aan de geplande datum van inwerkingtreding de tarieven van de luchthavengelden ter goedkeuring voor aan de voorzitter van de burgerluchtvaartautoriteit, vergezeld van een motivering van de voorgestelde tarieven.

[...]

5. De voorzitter van de burgerluchtvaartautoriteit weigert bij bestuurlijk besluit om de tarieven van de luchthavengelden of een deel daarvan goed te keuren of gelast deze tarieven te wijzigen, indien deze niet in overeenstemming zijn met de regels voor de vaststelling van de luchthavengelden van het in artikel 3, lid 2, PL bedoelde Verdrag, de bepalingen van het Unierecht of die van het internationale recht en doet dat met name ook wanneer de luchthavenbeheerder zijn raadplegingsverplichting als bedoeld in artikel 77 of artikel 77c heeft verzaakt. In zijn besluit bepaalt de voorzitter van de burgerluchtvaartautoriteit of de beheerder van de luchthaven voor openbaar gebruik opnieuw raadplegende gesprekken als bedoeld in artikel 77, lid 1, dient te houden, rekening houdend met de reikwijdte van de gelaste wijziging en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de luchtvaartmaatschappijen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Warsaw Chopin Airport is een luchthaven als bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2009/12 en artikel 77c PL, dat wil zeggen een luchthaven met meer dan 5 miljoen passagiers per jaar en met het hoogste passagiersverkeer in [Polen].
- 2 Op 31 juli 2019 heeft de beheerder van deze luchthaven, namelijk de te Warschau gevestigde vennootschap Polskie Porty Lotnicze S.A. (hierna: „PPL”), de Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (voorzitter van de burgerluchtvaartautoriteit; hierna: „voorzitter van de ULC”) verzocht om in te stemmen met de wijziging van de tariefbepalingen inzake de geldende luchthavengelden.
- 3 PPL heeft haar verzoek vergezeld laten gaan van documenten met betrekking tot de raadplegende gesprekken die zij heeft gevoerd met de luchtvaartmaatschappijen die Warsaw Chopin Airport permanent gebruiken of met de vertegenwoordigers van deze maatschappijen.
- 4 Bij besluit van 31 oktober 2019 heeft de voorzitter van de ULC op bepaalde punten ingestemd met de voorgestelde wijziging van de tariefbepalingen,

waaronder die met betrekking tot het niveau van de parkeergelden. Hij was namelijk van mening dat de voorgestelde wijziging van de parkeergelden voldoet aan de vereisten van non-discriminatie en gelijke behandeling. De voorzitter van de ULC heeft daarentegen geweigerd om in te stemmen met de wijziging van de tariefbepalingen inzake de geluidsheffing omdat hij van mening was dat de voorgestelde wijziging niet werd ondersteund door de kosten.

- 5 De enige partij bij het besluit van de voorzitter van de ULC was luchthavenbeheerder PPL. In de motivering van zijn besluit heeft de voorzitter van de ULC geantwoord op de brief van 18 juli 2019 van Wizz Air Hungary Ltd., gevestigd te Boedapest (hierna: „verzoekster” of „Wizz Air”), die een gebruiker van Warsaw Chopin Airport in de zin van artikel 2, punt 3, van richtlijn 2009/12 is. Verzoekster had namelijk verzocht om te worden erkend als partij bij de procedure voor de goedkeuring van de tariefwijziging voor het geval dat deze procedure reeds was ingeleid of voor het geval dat op verzoek van PPL naderhand nog een dergelijke procedure zou worden ingeleid. De voorzitter van de ULC heeft onderzocht of Wizz Air partij kan zijn bij een bestuurlijke procedure tot goedkeuring van de wijziging van de tarieven van luchthavengelden. Aangezien de voorzitter van de ULC heeft vastgesteld dat Wizz Air volgens de toepasselijke nationale regelgeving niet kan worden geacht partij bij een dergelijke procedure te zijn, heeft hij zijn bestuurlijke besluit uitsluitend gericht tot PPL, als enige partij bij de onderhavige bestuurlijke procedure.
- 6 Bovendien is de voorzitter van de ULC in zijn besluit ingegaan op de in de zaak toepasselijke rechtsregels en heeft hij aangegeven dat de luchthavenbeheerder zijn verzoek vergezeld heeft laten gaan van documenten waaruit volgt dat hij raadplegende gesprekken over de voorgestelde tariefwijzigingen heeft gevoerd. Uit deze documenten volgt dat PPL bij brief van 30 april 2019 de 65 permanente gebruikers van de luchthaven in kennis heeft gesteld van de raadplegende vergadering van 15 mei 2019. Tijdens deze vergadering heeft PPL een uiteenzetting gegeven over de voorgestelde tariefwijzigingen, die bij besluit van de voorzitter van de ULC moesten worden goedgekeurd.
- 7 Daarop heeft Wizz Air bij de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (bestuursrechter in eerste aanleg Warschau, Polen; hierna: „WSA”), die de verwijzende rechter in de onderhavige zaak is, beroep tegen het besluit van de voorzitter van de ULC ingesteld. In zijn verweerschrift heeft de voorzitter van de ULC geconcludeerd tot afwijzing of, subsidiair, tot verwerping van het ingestelde beroep. Hij heeft bevestigd dat Wizz Air rechtens geen belang in de zaak van de goedkeuring van de tarieven van de luchthavengelden heeft.
- 8 Bij vonnis van 19 augustus 2020 heeft de WSA het bestreden besluit op formele gronden nietig verklaard. Volgens deze rechter is het besluit vastgesteld op grond van een deel van het bewijsmateriaal dat niet in het Pools is vertaald.
- 9 De voorzitter van de ULC en PPL hebben cassatieberoep tegen het vonnis van 19 augustus 2020 ingesteld. Bij uitspraak van 24 april 2024 heeft de Naczelny Sąd

Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen; hierna: „NSA”) het bestreden vonnis vernietigd en de zaak voor hernieuwde behandeling terugverwezen naar de WSA. Naar het oordeel van de NSA geeft het standpunt dat door de WSA is ingenomen in de motivering van het bestreden vonnis geen ondubbelzinnig antwoord op de vraag welke bewijsmiddelen nodig waren voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit en welke specifieke bewijsmiddelen in het dossier niet zijn vertaald in het Pools.

- 10 Na terugverwijzing van de zaak naar de WSA heeft deze rechterlijke instantie de feiten samengevat en daarbij benadrukt dat tussen partijen niet in geding is dat:
- a) de voorzitter van de ULC een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 11 van richtlijn 2009/12 is;
 - b) de voorzitter van de ULC toepassing heeft gegeven aan de nationale wettelijke procedure van artikel 6, lid 5, onder a), van richtlijn 2009/12, volgens welke de luchthavengelden of het maximumniveau daarvan worden vastgesteld of goedgekeurd door de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit;
 - c) deze nationale procedure volgens de nationale regelgeving verplicht is;
 - d) PPL raadplegende gesprekken in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2009/12 (en artikel 77, lid 1, PL) heeft gevoerd alvorens de tariefwijziging ter goedkeuring voor te leggen aan de voorzitter van de ULC, hoewel PPL in dat verband slechts gesprekken heeft gevoerd met 65 luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan het criterium dat zij Warsaw Chopin Airport permanent gebruiken in de zin van artikel 77, lid 2, PL;
 - e) in het jaar dat voorafgaat aan de vaststelling van het besluit 137 entiteiten op Warsaw Chopin Airport actief waren die voldeden aan het criterium dat zij een luchthavengebruiker in de zin van artikel 2, punt 3, van richtlijn 2009/12 zijn;
 - f) de voorzitter van de ULC de betrokken partijen (belanghebbenden) tijdens de voor hem aanhangige procedure tot goedkeuring van de wijziging van de luchthavengelden niet opnieuw heeft geraadpleegd in de zin van artikel 11, lid 7, van de richtlijn.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 11 De voorzitter van de ULC en PPL zijn van mening dat het geoorloofd is om in het kader van de verplichte nationale procedure van artikel 6, lid 5, onder a), van richtlijn 2009/12 niet tegelijkertijd toepassing te geven aan de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, zoals uitdrukkelijk wordt voorgeschreven door artikel 6, lid 5, van de richtlijn, en aan die van artikel 11, lid 7, van de richtlijn. De voorzitter van de ULC en PPL voeren in het bijzonder aan dat artikel 11, lid 7, eerste volzin, betrekking heeft op „[het onderzoek van] de rechtvaardiging voor de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden”, terwijl

artikel 6, lid 5, onder a), verwijst naar de goedkeuring van „de luchthavengelden [...] of het maximumniveau [ervan]”. Terwijl in artikel 6, lid 3, van de richtlijn is bepaald dat „wanneer er een geschil bestaat over een door de luchthavenbeheerder genomen besluit over de luchthavengelden, elke partij de tussenkomst kan vragen van de in artikel 11 bedoelde onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, die de motivering van de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden onderzoekt”, heeft artikel 11, lid 7, eerste volzin, van de richtlijn alleen betrekking op de procedure van voormeld artikel 6, lid 3, van de richtlijn en niet op de verplichte nationale procedure van artikel 6, lid 5, onder a), van de richtlijn. Daarnaast betoogt de voorzitter van de ULC dat, aangezien het arrest van 21 november 2019, Deutsche Lufthansa, C-379/18, EU:C:2019:1000 de regelmatigheid van het optreden van de Duitse toezichthoudende autoriteit niet ter discussie stelt en deze autoriteit er volgens de Poolse autoriteit eveneens van afziet om in het kader van de nationale procedure nieuwe raadplegende gesprekken te voeren, het Hof een dergelijke procedure regelmatig heeft bevonden.

- 12 Wizz Air is van mening dat de verplichting om de betrokken partijen (belanghebbenden) opnieuw te raadplegen als bedoeld in artikel 11, lid 7, eerste volzin, van de richtlijn ook geldt voor de verplichte nationale procedures als bedoeld in artikel 6, lid 5, onder a), van de richtlijn.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 13 De verwijzende rechter benadrukt om te beginnen dat zijn vragen ontvankelijk zijn. Hij is namelijk een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen naar Pools recht vatbaar zijn voor hoger beroep bij de NSA. Bovendien is hij een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267, tweede alinea, VWEU. De onderhavige zaak heeft betrekking op een grensoverschrijdend geschil binnen de Europese Unie. Verzoekster is namelijk een vennootschap naar Hongaars recht, de autoriteit die het door Wizz Air bestreden besluit heeft vastgesteld is een Poolse bestuurlijke autoriteit en de zaak is aanhangig in tegenwoordigheid van een vennootschap naar Pools recht, die de luchthaven Warsaw Chopin Airport beheert. Ook staat vast dat het bestreden besluit is vastgesteld krachtens de bepalingen tot omzetting van richtlijn 2009/12 in de nationale rechtsorde.
- 14 Wat betreft de eerste vraag merkt de verwijzende rechter op dat moet worden beslist op de vraag of de uitsluiting van de toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van richtlijn 2009/12 krachtens artikel 6, lid 5, onder a), daarvan in het kader van de door die bepaling voorgeschreven nationale procedure er tevens toe leidt dat geen toepassing kan worden gegeven aan artikel 11, lid 7, van de richtlijn (ter zake van de verplichting van de autoriteit om afzonderlijke raadplegende gesprekken te voeren) dan wel of de verplichte herhaling van deze raadpleging (nadat de luchthavenbeheerder is geraadpleegd) van de zijde van de regelgevende instantie krachtens artikel 11, lid 7, van de richtlijn ook verplicht is wanneer de nationale procedure van artikel 6, lid 5, onder a), van de richtlijn wordt toegepast. In dat verband wijst de verwijzende rechter erop dat de verplichte nationale

procedure als bedoeld in artikel 6, lid 5, onder a), van richtlijn 2009/12 is neergelegd in de artikelen 77 en 77d PL en dat deze is toegepast in de bestuurlijke procedure die voorwerp van toetsing in de onderhavige procedure voor de bestuursrechter vormt.

- 15 De verwijzende rechter benadrukt dat de raadplegingsprocedure – hetzij van de zijde van de aanvrager, namelijk gedurende de fase die voorafgaat aan de inleiding van de bestuurlijke procedure, hetzij in de loop van die procedure, voorafgaand aan de vaststelling van een besluit van de bestuurlijke autoriteit en met name van de regelgevende instantie – niet uitsluitend wordt geregeld door richtlijn 2009/12. Raadpleging wordt bijvoorbeeld [ook] voorgeschreven door de artikelen 23 en 24 van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking), namelijk in de vorm van raadplegende gesprekken die door de bestuurlijke autoriteit worden gevoerd voordat zij een besluit vaststelt.
- 16 Volgens de verwijzende rechter vormt deze raadpleging een procedurele oplossing die de transparantie van de bestuurlijke procedures ten goede komt en kunnen de betrokken partijen (belanghebbenden) in dat verband hun standpunt aan de autoriteit kenbaar maken in het kader van een procedure waarin zij niet optreden als partij bij een bestuurlijke procedure. Gewoonlijk betreft het een procedure die betrekking heeft op een specifiek marktsegment, waarin de goedkeuring van bepaalde heffingen of tarieven door de regelgevende instantie bijvoorbeeld niet alleen rechtstreekse gevolgen heeft voor de aanvrager van deze goedkeuring maar ook indirecte gevolgen heeft voor de andere marktdeelnemers binnen dat marktsegment. Wil de raadpleging enig praktisch nut hebben, moet de bevoegde autoriteit worden verplicht om in het besluit waarbij zij de procedure beëindigt rekening te houden met de opmerkingen van de betrokken partijen (belanghebbenden).
- 17 Volgens de verwijzende rechter lijkt het raadplegingsmodel van richtlijn 2018/1972 het dichtst aan te leunen bij dat van artikel 11, lid 7, van richtlijn 2009/12, aangezien de raadplegende gesprekken in beide gevallen moeten worden gevoerd door onafhankelijke autoriteiten die toezicht houden op de betreffende markt (luchtvaart of telecommunicatie) of die regels voor die markt vaststellen. De raadplegende gesprekken moeten worden gevoerd om de autoriteit in staat te stellen om specifieke besluiten op die markt vast te stellen, en in beide richtlijnen is bepaald dat de „betrokken partijen” (belanghebbenden), dat wil zeggen entiteiten die op de betreffende markt actief zijn maar die geen partij zijn bij de specifieke bestuurlijke procedure, opmerkingen kunnen maken tijdens die gesprekken. De partijen bij een procedure kunnen zich in de loop daarvan namelijk ongehinderd uitspreken over de zaak, en de autoriteit dient daarop in te gaan in haar besluit. De raadpleging is derhalve niet bedoeld om kennis te nemen van de standpunten van de partijen en wordt derhalve „buiten” de eigenlijke procedure gehouden, namelijk om de standpunten van de belanghebbende partijen (de „niet-partijen”) in te winnen, in overeenstemming met de beginselen van

transparantie en non-discriminatie en in overeenstemming met andere regels die van toepassing zijn in het betreffende regelgevingsmodel.

- 18 Dit model van een „externe” raadpleging die betrekking heeft op de standpunten van partijen die geen partij bij de procedure zijn (in de procedure voor de autoriteit was PPL de enige partij) lijkt ook te worden ondersteund door richtlijn 2009/12, namelijk door artikel 11, lid 7, eerste volzin, ervan. In punt 58 van het arrest van 21 november 2019, Deutsche Lufthansa, C-379/18, EU:C:2019:1000 heeft het Hof aangegeven dat luchthavengebruikers „betrokken partijen” zijn in de zin van artikel 11, lid 7, van richtlijn 2009/12. Volgens de verwijzende rechter geeft de eerste volzin van voornoemde bepaling derhalve indirect aan dat luchthavengebruikers, als „betrokken partijen” die deelnemen aan de raadplegingen voor de onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, geen partij zijn bij de voor die autoriteit aanhangige bestuurlijke procedure, aangezien zij in dat geval aan die procedure zouden kunnen deelnemen en hun standpunten kenbaar zouden kunnen maken als partij en niet als deelnemer aan een raadpleging.
- 19 Gelet op het voorgaande wijst de verwijzende rechter erop dat de uitlegging van het recht die in deze zaak wordt voorgestaan door Wizz Air de juiste lijkt te zijn en dat de verplichting tot hernieuwde raadpleging van artikel 11, lid 7, eerste volzin, van richtlijn 2009/12 bijgevolg ook geldt ter zake van de verplichte nationale procedures van artikel 6, lid 5, onder a), van de richtlijn.
- 20 In de eerste plaats lijkt het onmogelijk dat een nationale onafhankelijke regelgevende instantie die op grond van de nationale procedure van artikel 6, lid 5, onder a), van de richtlijn luchthavengelden of het maximumniveau daarvan goedkeurt of vaststelt deze goedkeuring of vaststelling niet laat voorafgaan door een onderzoek van de rechtvaardiging voor de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden in de zin van artikel 11, lid 7, eerste volzin, van richtlijn 2009/12. Mede daarom is de verwijzende rechter van oordeel dat het betoog van PPL daarover derhalve slechts gebaseerd is op de strikte, letterlijke bewoordingen van de bepalingen en niet op de concrete maatregelen die door de autoriteit moeten worden getroffen om de tarieven goed te keuren.
- 21 In de tweede plaats gaat de verwijzende rechter ervan uit dat de Uniewetgever redelijk is. Aangezien deze wetgever in artikel 6 van richtlijn 2009/12 heeft voorzien in drie procedures voor een ruim opgevatte tussenkomst van de toezichthoudende autoriteit met betrekking tot nieuwe luchthavengelden, namelijk voor het geval dat onenigheid bestaat tussen de luchthavenbeheerder en de gebruikers [ten eerste: artikel 6, leden 3 en 4; ten tweede: artikel 6, lid 5, onder a) en ten derde: artikel 6, lid 5, onder b), van de richtlijn], moeten redelijke argumenten worden aangevoerd waarom de autoriteit de gebruikers alleen in het geval van de eerste procedure opnieuw zou moeten raadplegen over de voorstellen van de luchthavenbeheerder (aangezien de eerste raadpleging van de luchthavenbeheerder in alle procedures verplicht is). De verwijzende rechter ziet geen redelijke gronden om een dergelijk onderscheid tussen deze procedures te maken.

- 22 In de derde plaats verwijst artikel 11, lid 7, eerste volzin, van richtlijn 2009/12 uitdrukkelijk naar het gehele artikel 6 van de richtlijn en niet louter naar de procedure van artikel 6, leden 3 en 4, ervan.
- 23 In de vierde plaats sluit artikel 6, lid 5 van richtlijn 2009/12 de toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van richtlijn 2009/12 alleen uit wat betreft de in die bepaling bedoelde nationale procedures en niet wat betreft artikel 11, lid 7, van de richtlijn.
- 24 In de vijfde plaats vereist artikel 6, lid 5, *in fine*, van de richtlijn dat de nationale procedures die de lidstaten krachtens deze bepaling vaststellen, waaronder de procedure van artikel 6, lid 5, onder a), van richtlijn 2009/12, transparant van aard moeten zijn. De verplichte procedure voor de raadpleging van de belanghebbende partijen moet de transparantie van de procedure ten goede komen. De autoriteit kan in dat geval bijvoorbeeld nagaan of een gebruiker zijn beweringen over de geplande luchthavengelden handhaaft en of de luchthavenbeheerder hem in kennis heeft gesteld van alle standpunten van de [andere] luchthavengebruikers.
- 25 In de zesde plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat de door het Hof onderzochte zaak Deutsche Lufthansa in het geheel geen betrekking had op het probleem van nieuwe raadplegingen van de zijde van de autoriteit, dat de prejudiciële vragen van de Duitse rechter deze problematiek niet eens aan de orde hebben gesteld en dat dit probleem ook in het arrest niet aan de orde is gesteld.
- 26 Aangezien de verwijzende rechter van oordeel is dat de bepalingen van richtlijn 2009/12 in dit verband noch een *acte clair* noch een *acte éclairé* vormen, acht hij het gerechtvaardigd om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de eerste vraag. De verwijzende rechter is namelijk van oordeel dat indien artikel 11, lid 7, eerste volzin, van richtlijn 2009/12 niet naar behoren is omgezet in de Poolse rechtsorde, de autoriteit zich daar niet achter kan verschuilen. In dat verband zij opgemerkt dat een lidstaat zich tegenover de justitiabelen niet kan beroepen op bepalingen van een niet-omgezette richtlijn of van een richtlijn die niet naar behoren is omgezet (zie arresten van 11 juni 1987, Strafzaak/X, 14/86, EU:C:1987:275, 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, EU:C:1987:431, 26 september 1996, ██████████ C-168/95, EU:C:1996:363, 3 mei 2005, ██████████ e.a., gevoegde zaken C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270 en 5 juli 2007, ██████████ C-321/05, EU:C:2007:408). Bovendien heeft het Hof in zijn arrest van 5 april 1979, ██████████ 148/78, EU:C:1979:110 opgemerkt dat een lidstaat die zich schuldig maakt aan de niet-omzetting of aan de onjuiste omzetting van een richtlijn daar ten overstaan van de justitiabelen geen enkel voordeel aan kan ontlenen.
- 27 Wat betreft de tweede vraag merkt de verwijzende rechter op dat uit de bewoordingen van overwegingen 2 en 15 van richtlijn 2009/12 volgt dat deze richtlijn beoogt te voorkomen dat de luchthavenbeheerder ter zake van de vaststelling van de luchthavengelden een machtspositie ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen inneemt, gelet op de „bevoorrechte positie” van de

luchthavens (zie punt 66 van het arrest van 12 mei 2012, Luxemburg/Parlement en Raad, C-176/09, EU:C:2011:290).

- 28 Een dergelijke machtspositie wordt mogelijkwerwijs ingenomen door de beheerders van twee categorieën van luchthavens, namelijk de hoofdluchthaven in elk van de lidstaten, die doorgaans is gelegen in de nabijheid van de hoofdstad en die een „toegangspunt” tot de hoofdstad vormt, en de zogeheten grote luchthavens, die zich wegens hun omvang in een soortgelijke situatie bevinden als de luchthavens van de eerste categorie. Met name wegens hun ligging in de nabijheid van zeer dicht bevolkte stedelijke agglomeraties genieten luchthavens van de eerste categorie kennelijk de voordelen van de hoogwaardige infrastructuur van deze agglomeraties, alsook van de aanwezigheid van zakenlieden voor wie een wijziging van de prijs van een vliegtuigticket slechts een geringe rol speelt en die geen tijd willen verliezen om zich naar een luchthaven te begeven die [soms] meer dan honderd kilometer van de betreffende agglomeratie gelegen is.
- 29 De verwijzende rechter benadrukt vervolgens dat de nationale wetgever de bevoegdheid om deel te nemen aan de in artikel 6, lid 2, van richtlijn 2009/12 bedoelde raadplegingen van de luchthavenbeheerder niet aan elke luchthavengebruiker heeft toegekend maar alleen aan de luchtvaartmaatschappijen die de betreffende luchthaven permanent gebruiken.
- 30 Ter zake van zijn onderzoek van de nationaalrechtelijke bepalingen geeft de verwijzende rechter aan dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 2009/12, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 3, ervan, op twee manieren kan worden uitgelegd. De eerste uitlegging luidt dat de kring van entiteiten die door de luchthavenexploitant moeten worden geraadpleegd naar nationaal recht kunnen worden beperkt tot de luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven permanent gebruiken. Een dergelijke inperking heeft praktische gevolgen, want zij stelt alleen de permanent actieve luchtvaartmaatschappijen in staat om zich over de zaak uit te spreken, wat op zogeheten grote luchthavens een vergemakkelijking en een bespoediging vormt voor de procedure voor het wijzigen van het systeem en het niveau van de gelden. Volgens een andere uitlegging staan de bepalingen van richtlijn 2009/12 aan een dergelijke inperking in de weg.
- 31 Volgens de verwijzende rechter is de tweede uitlegging de juiste.
- 32 Hij benadrukt dat hij van oordeel is dat het is toegestaan om de kring van entiteiten die aan de raadplegingen mogen deelnemen naar nationaal recht uit te breiden tot de vertegenwoordigers van de luchtvaartmaatschappijen die de betreffende luchthaven permanent gebruiken, met name tot het comité van luchtvaartmaatschappijen of de vereniging van luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven actief zijn. Richtlijn 2009/12 voert namelijk minimumnormen voor de raadpleging in, zodat het nationale recht weliswaar kan voorzien in een ruimere kring van entiteiten die kunnen worden geraadpleegd maar dit volgens de verwijzende rechter niet in strijd is met de Unieregeling.

- 33 Wat betreft de beperking van de kring van entiteiten die door de luchthavenbeheerder moeten worden geraadpleegd is de naar nationaal recht gekozen oplossing volgens de verwijzende rechter evenwel in strijd met artikel 6, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 3, van richtlijn 2009/12. Volgens de verwijzende rechter maakt een dergelijke beperking inbreuk op de beginselen van transparantie en non-discriminatie, aangezien geen enkele bepaling van de richtlijn toestaat dat een onderscheid tussen luchthavengebruikers wordt gemaakt naargelang van de frequentie waarmee zij een luchthaven gebruiken.
- 34 De verwijzende rechter merkt op dat de beginselen van transparantie en non-discriminatie nauw met elkaar verbonden lijken, aangezien de naleving van het eerste beginsel gebruikers in staat stelt om inbreuken op het tweede beginsel aan het licht te brengen. Om te waarborgen dat de luchthavengelden niet leiden tot discriminatie tussen de luchthavengebruikers, zoals vereist door artikel 3, eerste volzin, van richtlijn 2009/12, gelezen in samenhang met overweging 11 ervan, stellen de luchthavenbeheerders een verplichte procedure voor de regelmatige raadpleging van de luchthavengebruikers vast. In het licht van de nationale regelgeving kan de luchthavenbeheerder ook raadplegende gesprekken voeren met andere entiteiten die gebruikmaken van de in artikel 75, lid 1, PL bedoelde faciliteiten, accommodaties of diensten. De door de nationale wetgever gebruikte term „kan” wijst evenwel op het facultatieve karakter van de raadpleging van entiteiten die niet voldoen aan de criteria van artikel 77, lid 2, PL, dat wil zeggen van de luchtvaartmaatschappijen die de betreffende luchthaven niet permanent gebruiken.
- 35 Het vereiste van gelijke behandeling van de luchthavengebruikers in de zin van artikel 2, onder 3, van de [richtlijn] heeft tot gevolg dat besluiten betreffende de luchthavengelden voor alle belanghebbenden gelijke gevolgen moeten hebben. Aangezien in de richtlijn wordt erkend dat alle luchthavengebruikers zowel een legitiem belang als reële subjectieve rechten hebben, dient de verwijzende rechter na te gaan of de uitvoering van de richtlijn tevens de verplichting omvat om bij de wijziging van het systeem of het niveau van de luchthavengelden raadplegende gesprekken te voeren met de luchthavengebruikers van Warsaw Chopin Airport die tijdens het relevante dienstregelingsseizoen niet voldeden aan de vereisten inzake het permanente gebruik van de luchthaven als bedoeld in artikel 77, lid 2, PL. De rechter moet derhalve beslissen of deze gebruikers naar nationaal recht niet zijn gediscrimineerd ter zake van de noodzaak om bij de raadplegingen te worden gehoord.
- 36 In dit verband benadrukt de verwijzende rechter dat het Hof de evenredigheid van de maatregelen van richtlijn 2009/12 heeft onderzocht in de zaak Luxemburg/Parlement en Raad. In het in die zaak gewezen arrest heeft het Hof met betrekking tot de evenredigheid van deze richtlijn verklaard dat nergens uit blijkt dat de lasten die de bij richtlijn 2009/12 ingevoerde regeling voor de betrokken luchthavens of de lidstaten meebrengt kennelijk in een wanverhouding staan tot de voordelen die eruit voortvloeien.

- 37 Aangezien de verwijzende rechter heeft vastgesteld dat de bepalingen van richtlijn 2009/12 op dit punt noch een *acte clair* noch een *acte éclairé* vormen, heeft hij het evenwel wenselijk geacht om de tweede vraag aan het Hof voor te leggen.
- 38 Volgens de verwijzende rechter zullen het antwoord van het Hof op de gestelde vragen en de beslissing op de kwestie of een hernieuwde raadpleging door de nationale autoriteit verplicht is en welke kring van luchthavengebruikers bij de raadpleging moet worden betrokken de nationale rechter in staat stellen om het besluit van de voorzitter van de ULC naar behoren te toetsen. Indien blijkt dat de voorzitter van de ULC het bestreden besluit heeft vastgesteld op grond van bepalingen die niet naar behoren zijn omgezet in het nationale rechtsstelsel (bijvoorbeeld wegens de onjuiste uitlegging van het Unierecht), bestaat de kans dat de nationale rechter het bestreden besluit nietig zal moeten verklaren.