



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 21ης Νοεμβρίου 2019*

«Προδικαστική παραπομπή – Αεροπορικές μεταφορές – Οδηγία 2009/12/ΕΚ – Άρθρα 3 και 6 – Άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 7 – Αερολιμενικά τέλη – Προστασία των δικαιωμάτων των χρηστών των αερολιμένων – Δυνατότητα του φορέα διαχείρισης αερολιμένα να συμφωνήσει τέλη χαμηλότερου ύψους από εκείνα που ενέκρινε η ανεξάρτητη εποπτική αρχή – Ένδικα βοηθήματα που έχει στη διάθεσή του ο χρήστης αερολιμένα – Παρεμπόδιση αμφισβήτηση ενώπιον πολιτικού δικαστηρίου αποφαινομένου κατά δίκαιη κρίση»

Στην υπόθεση C-379/18,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής απόφασεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (Ανώτατο Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) με απόφαση της 12ης Απριλίου 2018, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 8 Ιουνίου 2018, στο πλαίσιο της δίκης,

Deutsche Lufthansa AG

κατά

Land Berlin,

παρισταμένων των:

Berliner Flughafen GmbH,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους Μ. Βηλαρά, πρόεδρο τμήματος, S. Rodin, D. Šváby (εισηγητή), K. Jürimäe και N. Piçarra, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Campos Sánchez-Bordona

γραμματέας: R. Žeres, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 11ης Απριλίου 2019,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Deutsche Lufthansa AG, εκπροσωπούμενη από τους H. Neumann, M. Wortmann και B. Tavakoli, Rechtsanwälte,
- το Land Berlin, εκπροσωπούμενο από τον R. Klinger, Rechtsanwalt,
- η Berliner Flughafen GmbH, εκπροσωπούμενη από τον R. Körner, Rechtsanwalt,
- η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη αρχικά από τον T. Henze και την S. Eisenberg, στη συνέχεια από την S. Eisenberg,
- η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον W. Mölls και την B. Sasinowska,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 27ης Ιουνίου 2019,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 3, του άρθρου 6, παράγραφοι 3 έως 5, καθώς και του άρθρου 11, παράγραφοι 1 και 7, της οδηγίας 2009/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2009, για τα αερολιμενικά τέλη (ΕΕ 2009, L 70, σ. 11).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Deutsche Lufthansa AG και του Land Berlin (ομόσπονδου κράτους του Βερολίνου, Γερμανία) σχετικά με την έγκριση από το τελευταίο του νέου συστήματος χρέωσης αερολιμενικών τελών που κατήρτισε, για το αεροδρόμιο Berlin-Tegel (Γερμανία), η Berliner Flughafen GmbH ως φορέας διαχείρισης του αερολιμένα.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

- 3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 2, 7, 9, 11 έως 13 και 15 της οδηγίας 2009/12 έχουν ως εξής:
 - «(1) Κύρια αποστολή και εμπορική δραστηριότητα των αερολιμένων είναι η διαχείριση των αεροσκαφών, από την προσγείωση έως την απογείωσή τους, των επιβατών και του φορτίου, ώστε να μπορούν οι αερομεταφορείς να παρέχουν υπηρεσίες μεταφοράς. Προς το σκοπό αυτόν, οι αερολιμένες προσφέρουν ορισμένες διευκολύνσεις και υπηρεσίες σχετιζόμενες με την εκμετάλλευση αεροσκαφών και τη διακίνηση επιβατών και φορτίου, το κόστος των οποίων ανακτούν εν γένει μέσω των αερολιμενικών τελών. Οι φορείς διαχείρισης του αερολιμένος που παρέχουν διευκολύνσεις και υπηρεσίες για τις οποίες επιβάλλονται αεροπορικά τέλη θα πρέπει να επιδιώκουν την αποδοτική από άποψη κόστους λειτουργία.
 - (2) Είναι αναγκαίο να θεσπιστεί κοινό πλαίσιο το οποίο να διέπει τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά των αερολιμενικών τελών και τον τρόπο καθορισμού τους, διότι, χωρίς τέτοιο πλαίσιο, ενδέχεται να μην τηρούνται οι βασικές απαιτήσεις στις σχέσεις μεταξύ των φορέων διαχείρισης αερολιμένων

και των χρηστών των αερολιμένων. Ένα τέτοιο πλαίσιο δεν θα πρέπει να εμποδίζει τα κράτη μέλη να καθορίζουν το εάν και σε ποιο βαθμό τα έσοδα από τις εμπορικές δραστηριότητες του αεροδρομίου μπορούν να συνυπολογισθούν στα αερολιμενικά τέλη.

[...]

- (7) Κίνητρα για το άνοιγμα νέων δρομολογίων, όπως εκείνα που εξυπηρετούν, μεταξύ άλλων, την ανάπτυξη των μειονεκτουσών και άκρως απομακρυσμένων περιοχών θα πρέπει χορηγούνται μόνο σύμφωνα με το [δίκαιο της Ένωσης].

[...]

- (9) Το Συμβούλιο της Διεθνούς Οργάνωσης Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO) ενέκρινε το 2004 πολιτικές για τα τέλη αερολιμένων που περιελάμβαναν, μεταξύ άλλων, τις αρχές της σχέσης των αερολιμενικών τελών με το κόστος, της απαγόρευσης των διακρίσεων και ανεξάρτητο μηχανισμό για την οικονομική ρύθμιση των αερολιμένων.

[...]

- (11) Τα αερολιμενικά τέλη δεν θα πρέπει να εισάγουν διακρίσεις. Θα πρέπει να θεσπιστεί υποχρεωτική διαδικασία τακτικής διαβούλευσης μεταξύ των φορέων διαχείρισης και των χρηστών αερολιμένων, η οποία να παρέχει και στις δύο πλευρές τη δυνατότητα να προσφεύγουν σε ανεξάρτητη εποπτική αρχή όποτε οι χρήστες του αερολιμένου αμφισβητούν μια απόφαση σχετικά με τα αερολιμενικά τέλη ή την τροποποίηση του συστήματος χρέωσης.
- (12) Προκειμένου να εξασφαλίζεται η αμεροληψία των αποφάσεων και η ορθή και ουσιαστική εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, θα πρέπει να συσταθεί ανεξάρτητη εποπτική αρχή σε κάθε κράτος μέλος. Η αρχή αυτή θα πρέπει να διαθέτει όλους τους απαιτούμενους πόρους όσον αφορά το προσωπικό, την πείρα και τα οικονομικά μέσα, για να εκτελεί τα καθήκοντά της.
- (13) Είναι ζωτικής σημασίας για τους χρήστες των αερολιμένων να ενημερώνονται τακτικά από τον φορέα διαχείρισης των αερολιμένων για τον τρόπο και τη βάση υπολογισμού των αερολιμενικών τελών. Η διαφάνεια αυτή θα παρέχει στους αερομεταφορείς εικόνα για το κόστος που φέρει ο αερολιμένος και για την παραγωγικότητα των επενδύσεων του αερολιμένος. Για να μπορεί ένας φορέας διαχείρισης αερολιμένος να εκτιμά ορθά το ύψος των μελλοντικών του επενδύσεων, θα πρέπει να απαιτείται από τους χρήστες των αερολιμένων να διαβιβάζουν εγκαίρως στο φορέα διαχείρισης όλες τις επιχειρησιακές τους προβλέψεις, τα αναπτυξιακά τους έργα και τα ιδιαίτερα αιτήματα και επιθυμίες τους.

[...]

- (15) Ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένος θα πρέπει να είναι σε θέση να εφαρμόζει αερολιμενικά τέλη αντίστοιχα της παρεχόμενης υποδομής ή/και του παρεχόμενου επιπέδου υπηρεσιών, διότι οι αερομεταφορείς έχουν θεμιτό συμφέρον να απαιτούν από αερολιμένα υπηρεσίες ανάλογες της σχέσης τιμής/ποιότητας. Ωστόσο, η πρόσβαση σε διαφοροποιημένο επίπεδο υποδομής ή υπηρεσιών θα πρέπει να παρέχεται χωρίς διακρίσεις σε όλους τους αερομεταφορείς που επιθυμούν να τις χρησιμοποιούν. Εφόσον η ζήτηση υπερβαίνει την προσφορά, η πρόσβαση θα πρέπει να ρυθμίζεται με βάση αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια που ορίζει ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένος. Τυχόν διαφοροποίηση στα αερολιμενικά τέλη πρέπει να είναι διαφανής, αντικειμενική και να βασίζεται σε σαφή κριτήρια.»

- 4 Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο», ορίζει στην παράγραφο 5 τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να εφαρμόζουν πρόσθετα κανονιστικά μέτρα τα οποία δεν αντίκεινται προς την παρούσα οδηγία ή άλλες σχετικές διατάξεις του [δικαίου της Ένωσης] έναντι φορέων διαχείρισης αερολιμένων που ευρίσκονται στο έδαφός τους. Τα μέτρα αυτά είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν μέτρα οικονομικής εποπτείας, όπως η έγκριση συστημάτων χρέωσης ή/και του ύψους των τελών, περιλαμβανομένων των μεθόδων επιβολής τελών βάσει κινήτρων ή ρύθμισης των ανωτάτων τιμών.»

- 5 Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο περιλαμβάνει τους «Ορισμ[ούς]», προβλέπει μεταξύ άλλων τα εξής:

«[...]

2) “φορέας διαχείρισης αερολιμένα”: φορέας ο οποίος, σε συνδυασμό ή όχι με άλλες δραστηριότητες, ανάλογα με την περίπτωση, έχει ως στόχο, δυνάμει εθνικών νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων ή συμβάσεων, τη διοίκηση και τη διαχείριση των αερολιμενικών υποδομών ή των υποδομών αερολιμενικών δικτύων και το συντονισμό και τον έλεγχο των δραστηριοτήτων των διαφόρων αερομεταφορέων που εξυπηρετούν τους συγκεκριμένους αερολιμένες ή αερολιμενικά δίκτυα·

3) “χρήστης αερολιμένος”: φυσικό ή νομικό πρόσωπο που μεταφέρει αεροπορικώς επιβάτες, ταχυδρομείο ή/και φορτίο, από ή προς το συγκεκριμένο αερολιμένα·

4) “αερολιμενικά τέλη”: η εισφορά που εισπράττεται από το φορέα διαχείρισης του αερολιμένος και καταβάλλεται από τους χρήστες του αερολιμένος για τη χρήση των διευκολύνσεων και των υπηρεσιών οι οποίες παρέχονται αποκλειστικά από το φορέα διαχείρισης του αερολιμένος και αφορούν την προσγείωση, την απογείωση, το φωτισμό και τη στάθμευση αεροσκαφών και τη διακίνηση επιβατών και φορτίου·

[...]».

- 6 Το άρθρο 3 της οδηγίας 2009/12, το οποίο φέρει τον τίτλο «Απαγόρευση διακρίσεων», ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα αερολιμενικά τέλη να μην εισάγουν διακρίσεις μεταξύ χρηστών αερολιμένων, σύμφωνα με το [δίκαιο της Ένωσης]. Αυτό δεν αποκλείει τη διαφοροποίηση των αερολιμενικών τελών για λόγους δημόσιου και γενικού συμφέροντος, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών. Τα κριτήρια για τη διαφοροποίηση αυτήν πρέπει να είναι συναφή, αντικειμενικά και διαφανή.»

- 7 Το άρθρο 6 της οδηγίας αυτής, το οποίο επιγράφεται «Διαβουλεύσεις και επανόρθωση», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν υποχρεωτική και τακτική διαδικασία διαβούλευσης μεταξύ του φορέα διαχείρισης του αερολιμένος και των χρηστών του αερολιμένος ή των αντιστοίχων εκπροσώπων ή ενώσεων τους για τη λειτουργία του συστήματος αερολιμενικών τελών, το ύψος των τελών αερολιμένος και, ανάλογα με την περίπτωση, της ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας. Η εν λόγω διαβούλευση πραγματοποιείται τουλάχιστον μία φορά το έτος, εκτός εάν είχε συμφωνηθεί διαφορετικά κατά την προηγούμενη διαβούλευση. Εάν υπάρχει πολυετής συμφωνία μεταξύ του φορέα διαχείρισης του αερολιμένος και των χρηστών του αερολιμένος, η διαβούλευση πραγματοποιείται όπως προβλέπεται στη συμφωνία αυτή. Ωστόσο, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να ζητούν συχνότερες διαβουλεύσεις.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, όποτε είναι δυνατόν, οι μεταβολές του συστήματος αερολιμενικών τελών ή του ύψους τους να πραγματοποιούνται με συμφωνία του φορέα διαχείρισης του αερολιμένος με τους χρήστες του αερολιμένος. Προς το σκοπό αυτόν, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένος υποβάλλει τυχόν πρόταση τροποποίησης του συστήματος αερολιμενικών τελών ή του ύψους τους στους χρήστες του αερολιμένος, καθώς και την αιτιολόγηση των προτεινόμενων μεταβολών, το αργότερο τέσσερις μήνες πριν την έναρξη ισχύος των τελών, εκτός εάν υφίστανται εξαιρετικές περιστάσεις που θα πρέπει να αιτιολογούνται στους χρήστες. Πριν λάβει απόφαση, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένος πραγματοποιεί με τους χρήστες του αερολιμένος διαβουλεύσεις για τις προτεινόμενες μεταβολές και λαμβάνει υπόψη του τις απόψεις τους. Ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένος δημοσιεύει κανονικά την απόφασή του ή τη σύστασή του το αργότερο δύο μήνες πριν από την έναρξη ισχύος της. Εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ του φορέα διαχείρισης του αερολιμένος και των χρηστών του αερολιμένος για τις προτεινόμενες μεταβολές, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένος αιτιολογεί την απόφασή του σε σχέση με τις απόψεις των χρηστών του αερολιμένος.

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, σε περίπτωση διαφωνίας επί απόφασης σχετικά με τα αερολιμενικά τέλη που έχει λάβει ο φορέας διαχείρισης αερολιμένων, οιαδήποτε πλευρά να μπορεί να ζητήσει την παρέμβαση της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής του άρθρου 11 η οποία εξετάζει την αιτιολόγηση της τροποποίησης του συστήματος αερολιμενικών τελών ή του ύψους των.

4. Εάν υποβληθεί στην ανεξάρτητη εποπτική αρχή τροποποίηση του συστήματος χρέωσης ή/και του ύψους των αερολιμενικών τελών η οποία αποφασίζεται από το φορέα διαχείρισης του αερολιμένος, η τροποποίηση δεν τίθεται σε ισχύ πριν εξεταστεί από αυτήν την αρχή. Εντός τεσσάρων εβδομάδων από της υποβολής, η ανεξάρτητη εποπτική αρχή λαμβάνει ενδιάμεση απόφαση για την έναρξη ισχύος της τροποποίησης των αερολιμενικών τελών, εκτός εάν εντός της αυτής προθεσμίας μπορεί να ληφθεί η τελική απόφαση.

5. Ένα κράτος μέλος μπορεί να αποφασίζει να μην εφαρμόσει τις παραγράφους 3 και 4 για μεταβολές του ύψους ή της δομής των αερολιμενικών τελών σε αερολιμένες για τους οποίους:

- α) βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους υφίσταται υποχρεωτική διαδικασία σύμφωνα με την οποία τα αερολιμενικά τέλη ή το μέγιστο ύψος τους καθορίζονται ή εγκρίνονται από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή· ή
- β) βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους υφίσταται υποχρεωτική διαδικασία σύμφωνα με την οποία η ανεξάρτητη εποπτική αρχή εξετάζει, επί τακτικής βάσεως ή ανταποκρινόμενη σε αιτήματα ενδιαφερομένων μερών, εάν αυτοί οι αερολιμένες υπόκεινται στην πράξη σε καθεστώς ανταγωνισμού· οποτεδήποτε καθίσταται βάσει αυτής της εξετάσεως αναγκαίο, το κράτος μέλος αποφασίζει ότι τα αερολιμενικά τέλη ή το μέγιστο ύψος τους καθορίζονται ή εγκρίνονται από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή. Αυτή η απόφαση ισχύει εφ' όσον χρόνο απαιτείται βάσει της εξετάσεως που διενεργεί η ως άνω αρχή.

Οι διαδικασίες, οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου είναι συναφή με την υπόθεση, είναι αντικειμενικά, διαφανή και δεν εισάγουν διακρίσεις.»

8 Το άρθρο 7 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαφάνεια», προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, κάθε φορά που πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένος να παρέχει, σε κάθε χρήστη αερολιμένα ή στους εκπροσώπους ή στις ενώσεις χρηστών του αερολιμένος, πληροφορίες σχετικά με τα στοιχεία

βάσει των οποίων καθορίζεται το σύστημα χρέωσης ή/και το ύψος όλων των τελών που εισπράττονται σε κάθε αερολιμένα από το φορέα διαχείρισης του αερολιμένος. Στις πληροφορίες αυτές περιλαμβάνονται τουλάχιστον τα εξής:

- α) κατάλογος των διαφόρων υπηρεσιών και υποδομών που παρέχονται έναντι του εισπραττόμενου τέλους,
- β) η μεθοδολογία που χρησιμοποιείται για τον καθορισμό των αερολιμενικών τελών,
- γ) γενική διάρθρωση του κόστους του αερολιμένος, σε σχέση με τις καλυπτόμενες εγκαταστάσεις και υπηρεσίες, που σχετίζονται με τα αερολιμενικά τέλη,
- δ) το εισόδημα από τα διάφορα τέλη και το συνολικό κόστος των υπηρεσιών που καλύπτονται από αυτά,
- ε) στοιχεία για οιαδήποτε χρηματοδότηση από δημόσιες αρχές όσον αφορά τις εγκαταστάσεις και υπηρεσίες που σχετίζονται με τα αερολιμενικά τέλη,
- στ) προβλέψεις σχετικά με την κατάσταση του αερολιμένος όσον αφορά τα τέλη, την αύξηση της κίνησης και τις προτεινόμενες επενδύσεις,
- ζ) την πραγματική χρήση της υποδομής και του εξοπλισμού του αερολιμένος για μια συγκεκριμένη περίοδο, και
- η) την προβλεπόμενη έκβαση οιαδήποτε προτεινόμενων μειζόνων επενδύσεων ως προς τα αποτελέσματα που έχουν για τη χωρητικότητα του αερολιμένα.

2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι χρήστες του αερολιμένος να πληροφορούν το φορέα διαχείρισης του αερολιμένος πριν από οποιαδήποτε διαβούλευση, όπως προβλέπεται στο άρθρο 6 παράγραφος 1, ιδίως σχετικά με:

- α) τις προβλέψεις κίνησής τους,
- β) τις προβλέψεις τους όσον αφορά τη σύνθεση και την προβλεπόμενη χρήση του στόλου τους,
- γ) τα αναπτυξιακά τους έργα στο συγκεκριμένο αερολιμένα, και
- δ) τις απαιτήσεις τους στο συγκεκριμένο αερολιμένα.

3. Με την επιφύλαξη της εθνικής νομοθεσίας, οι πληροφορίες που παρέχονται βάσει του παρόντος άρθρου θεωρούνται εμπιστευτικές ή οικονομικώς ευαίσθητες και αντιμετωπίζονται αναλόγως. Στην περίπτωση φορέων διαχείρισης αερολιμένων εισηγμένων στο χρηματιστήριο πρέπει να τηρούνται ιδιαίτερα οι διατάξεις του χρηματιστηριακού δικαίου.»

- 9 Το άρθρο 11 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο αφορά την «Ανεξάρτητη εποπτική αρχή», ορίζει στις παραγράφους 1 και 7 τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη ορίζουν ή συστήνουν ανεξάρτητη αρχή ως την εθνική ανεξάρτητη εποπτική αρχή τους, προκειμένου να εξασφαλίζει την ορθή εφαρμογή των μέτρων συμμόρφωσης προς την παρούσα οδηγία και να εκτελεί, τουλάχιστον, τα καθήκοντα που ανατίθενται δυνάμει του άρθρου 6. Η αρχή αυτή μπορεί να είναι η οντότητα στην οποία το κράτος μέλος αναθέτει την εφαρμογή των πρόσθετων κανονιστικών μέτρων που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 5, συμπεριλαμβανομένης της έγκρισης του συστήματος χρέωσης ή/και του ύψους των αερολιμενικών τελών, υπό την προϋπόθεση ότι πληροί τις απαιτήσεις της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου.

[...]

7. Όταν ερευνά την αιτιολόγηση της τροποποίησης του συστήματος ή του ύψους των αερολιμενικών τελών όπως προβλέπεται στο άρθρο 6, η ανεξάρτητη εποπτική αρχή έχει πρόσβαση στις απαιτούμενες πληροφορίες από τους ενδιαφερομένους και υποχρεούται να διαβουλευτεί με αυτούς προκειμένου να λάβει την απόφασή της. Με την επιφύλαξη του άρθρου 6 παράγραφος 4, εκδίδει τελική απόφαση το συντομότερο δυνατόν και οπωσδήποτε εντός τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία κατά την οποία της τέθηκε το θέμα. Αυτό το χρονικό διάστημα μπορεί να παρατείνεται κατά δύο μήνες σε εξαιρετικές, δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις. Οι αποφάσεις της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής είναι δεσμευτικές, με την επιφύλαξη κοινοβουλευτικού ή δικαστικού ελέγχου, όπως εφαρμόζεται στα κράτη μέλη.»

Το γερμανικό δίκαιο

- 10 Υπό τον τίτλο «Σύστημα χρέωσης τελών», το άρθρο 19b του Luftverkehrsgesetz (νόμου περί εναέριας κυκλοφορίας), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την υπόθεση της κύριας δίκης χρόνο (στο εξής: LuftVG), προβλέπει τα εξής:

«(1) Ο φορέας διαχείρισης πολιτικού αερολιμένα ή πολιτικού αεροδρομίου καθορίζει σύστημα χρέωσης τελών τα οποία πρέπει να καταβάλλονται ως αντιπαροχή για τη χρήση των εγκαταστάσεων και των υπηρεσιών που συνδέονται με τον φωτισμό, την απογείωση, την προσγείωση και τη στάθμευση των αεροσκαφών, καθώς και τη διακίνηση επιβατών και φορτίου (σύστημα τελών). Το σύστημα τελών πρέπει να υποβάλλεται προς έγκριση στην αρμόδια για τη χορήγηση των αδειών αρχή. Η έγκριση χορηγείται εφόσον οι τιμές του συστήματος έχουν καθοριστεί βάσει κατάλληλων, αντικειμενικών, διαφανών και μη συνεπαγομένων διακρίσεων κριτηρίων. Μέριμνα πρέπει να λαμβάνεται ιδίως ώστε:

1. οι υπηρεσίες και οι υποδομές για τις οποίες επιβάλλεται χρέωση τελών να καθορίζονται με σαφήνεια,
2. τα τέλη να υπολογίζονται σε συνάρτηση με το κόστος και να καθορίζονται εκ των προτέρων,
3. όλοι οι χρήστες πολιτικού αερολιμένα ή αεροδρομίου να έχουν πρόσβαση με τον ίδιο τρόπο στις υπηρεσίες και στις υποδομές των εγκαταστάσεων αυτών,
4. να μην επιβάλλονται στους προαναφερθέντες χρήστες τέλη διαφορετικού ύψους, εκτός αν συντρέχει αντικειμενικός λόγος.

Διαφοροποίηση των τελών για λόγους δημοσίου και γενικού συμφέροντος επιτρέπεται όσον αφορά τους πολιτικούς αερολιμένες και τα αεροδρόμια· τα προς τούτο εφαρμοζόμενα κριτήρια πρέπει να είναι κατάλληλα, αντικειμενικά και διαφανή. Το σύστημα τελών πολιτικών αερολιμένων πρέπει να προβλέπει διαφοροποίηση των τελών σε συνάρτηση με την προστασία από τις εκπομπές θορύβων, αφενός, και με τη ρύπανση, αφετέρου.

[...]

(3) Με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 1, όσον αφορά την έγκριση του συστήματος τελών πολιτικών αερολιμένων των οποίων η ετήσια κίνηση υπερβαίνει τα πέντε εκατομμύρια μετακινήσεων επιβατών εφαρμόζονται οι ακόλουθοι κανόνες:

1. Τουλάχιστον έξι μήνες πριν από την προβλεπόμενη έναρξη ισχύος του συστήματος τελών, ο φορέας διαχείρισης πολιτικού αερολιμένα υποβάλλει στους χρήστες του αερολιμένα σχέδιο συστήματος τελών μαζί με τη σχετική αιτιολογία προς σύναψη συμφωνίας. Το ίδιο ισχύει και όσον

αφορά τις τροποποιήσεις του συστήματος τελών. Η προθεσμία που προβλέπεται στην πρώτη περίοδο του παρόντος σημείου δεν εφαρμόζεται σε περίπτωση συνδρομής εξαιρετικών περιστάσεων, οι οποίες πρέπει να αποδεικνύονται έναντι των χρηστών του αερολιμένα.

2. Τουλάχιστον πέντε μήνες πριν από την έναρξη ισχύος του προβλεπόμενου συστήματος τελών πρέπει να υποβληθεί αίτηση έγκρισης στην αρμόδια για την έκδοση αδειών αρχή. Η αίτηση πρέπει να είναι αιτιολογημένη. Οι αντιρρήσεις των χρηστών του αερολιμένα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. [...]
3. Η έγκριση παρέχεται εφόσον το ύψος των καθορισθέντων τελών είναι εύλογο σε σχέση με τις προϋπολογισθείσες λειτουργικές δαπάνες και τα τέλη τείνουν να διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα των παροχών. Η αρμόδια για τη χορήγηση των αδειών αρχή δύναται να απέχει από τον έλεγχο συνδρομής των κατά την προηγούμενη περίοδο προϋποθέσεων, σε περίπτωση που ο φορέας διαχείρισης πολιτικού αερολιμένα προσκομίζει έγγραφη συμφωνία συναφθείσα με τους χρήστες του αερολιμένα σχετικά με το σύστημα τελών και εφόσον δεν υφίσταται παραβίαση των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων.

[...]

5. Ο φορέας διαχείρισης πολιτικού αερολιμένα διαβουλεύεται τουλάχιστον μία φορά ανά έτος με τους χρήστες του αερολιμένα σχετικά με το σύστημα χρέωσης τελών. [...]»

- 11 Το αναφερόμενο στις προσφυγές ακυρώσεως και στις προσφυγές κατά παραλείψεως της διοικήσεως άρθρο 42, παράγραφος 2, του Verwaltungsgerichtsordnung (κώδικα διοικητικής δικονομίας), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την υπόθεση της κύριας δίκης χρόνο, προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει άλλως, προσφυγή ακυρώσεως που βάλλει κατά διοικητικής πράξης ασκείται παραδεκτώς μόνον εάν ο προσφεύγων προβάλλει ότι η εν λόγω διοικητική πράξη συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων του.
- 12 Το κριτήριο βάσει του οποίου τα γερμανικά πολιτικά δικαστήρια ασκούν τον έλεγχο τους επί των τελών που καθορίζει ο φορέας διαχείρισης αερολιμένα προκύπτει από το άρθρο 315 του Bürgerliches Gesetzbuch (αστικού κώδικα), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την υπόθεση της κύριας δίκης χρόνο (στο εξής: BGB). Η διάταξη αυτή, η οποία επιγράφεται «Προσδιορισμός της παροχής από έναν εκ των συμβαλλομένων», προβλέπει τα εξής:

«(1) Εάν η παροχή πρέπει να προσδιορισθεί από έναν εκ των συμβαλλομένων, σε περίπτωση αμφιβολίας, ο προσδιορισμός αυτός πρέπει να γίνει ex aequo et bono.

(2) Ο προσδιορισμός συντελείται μέσω δήλωσης απευθυνόμενης στον αντισυμβαλλόμενο.

(3) Εφόσον ο προσδιορισμός της παροχής πρέπει να γίνει ex aequo et bono, ο προσδιορισμός που έγινε είναι δεσμευτικός για τον αντισυμβαλλόμενο μόνον εφόσον είναι σύμφωνος προς το κριτήριο της δίκαιης κρίσης. Εάν δεν είναι σύμφωνος προς αυτό, πραγματοποιείται με δικαστική απόφαση· το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση κατά την οποία ο προσδιορισμός βραδύνει.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 13 Η Deutsche Lufthansa, εταιρία αερομεταφορών, βάλλει, υπό την ιδιότητά της ως χρήστη αερολιμένα, κατά της έγκρισης ενός νέου συστήματος αερολιμενικών τελών για τον αερολιμένα Berlin-Tegel, ο οποίος βρίσκεται υπό τη διαχείριση του ομόσπονδου κράτους του Βερολίνου.

- 14 Με απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2014, το ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου, υπό την ιδιότητά του ως υπεύθυνου για την ανεξάρτητη εποπτική αρχή φορέα, ενέκρινε, με ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2015, το νέο σύστημα αερολιμενικών τελών που κατήρτισε η BFG (στο εξής: επίδικη έγκριση).
- 15 Η Deutsche Lufthansa άσκησε προσφυγή ακυρώσεως κατά της εν λόγω έγκρισης. Με απόφαση της 22ας Ιουνίου 2016, το Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Ανώτερο Διοικητικό Δικαστήριο Βερολίνου-Βρανδεμβούργου, Γερμανία) έκρινε απαράδεκτη την προσφυγή αυτή εκτιμώντας ότι η Deutsche Lufthansa δεν διέθετε ενεργητική νομιμοποίηση, κατά την έννοια του άρθρου 42, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας.
- 16 Το δικαστήριο αυτό επισήμανε, κατά πρώτον, ότι, σύμφωνα με απόφαση του Bundesverwaltungsgericht (Ανώτατου Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία), της 8ης Ιουλίου 1977, η οποία αφορούσε τη διάταξη της Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (κανονιστικής απόφασης περί των αδειών εκμεταλλεύσεως στον τομέα της αεροναυτιλίας), της 19ης Ιουνίου 1964 (BGBl. 1964 I, σ. 370), την οποία διαδέχθηκε το άρθρο 19b LuftVG, νόμιμη αιτία της οφειλής αερολιμενικών τελών δεν είναι η επίδικη έγκριση αλλά η χρήση του αερολιμένα και, επομένως, η μόνη αυτοτελής έννομη συνέπεια της έγκρισης αυτής είναι ότι επιτρέπει στον φορέα διαχείρισης του αερολιμένα να εφαρμόσει τη νέα ρύθμιση για τα τέλη στους χρήστες του αερολιμένα. Το άρθρο 19b του LuftVG επιβεβαιώνει, κατά το δικαστήριο αυτό, ότι το δημοσίου δικαίου αποτέλεσμα που συνεπάγεται η εν λόγω έγκριση περιορίζεται στη σχέση μεταξύ της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής και του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα που είναι αποδέκτης της έγκρισης. Η ερμηνεία αυτή, μολονότι αφορά νομοθετική ρύθμιση προγενέστερη της εφαρμοστέας στην υπόθεση της κύριας δίκης, εξακολουθεί να ισχύει.
- 17 Κατά δεύτερον, το άρθρο 19b του LuftVG δεν παρέχει προστασία σε τρίτους, την οποία θα μπορούσε να επικαλεστεί η Deutsche Lufthansa ως χρήστης αερολιμένα. Ειδικότερα, οι επιταγές διαφάνειας και μη εισαγωγής διακρίσεων δεν παρέχουν στους χρήστες αερολιμένα δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής κατά έγκρισης συστήματος αερολιμενικών τελών.
- 18 Κατά τρίτον, τα αερολιμενικά τέλη υποβάλλονταν, έως την κατάργηση της διάταξης την οποία διαδέχθηκε το άρθρο 19b LuftVG, σε έλεγχο από πολιτικό δικαστήριο ο οποίος στηριζόταν στη δίκαιη κρίση, βάσει του άρθρου 315 του BGB, ο δε έλεγχος αυτός γίνεται δεκτό ότι πληρούσε τις συνταγματικές επιταγές. Κατά το δικαστήριο αυτό, το άρθρο 19b του LuftVG δεν ασκεί επιρροή συναφώς.
- 19 Κατά τέταρτον και τελευταίον, η εκτίμηση αυτή είναι συμβατή και με την οδηγία 2009/12, ιδίως με τα άρθρα 6 και 11.
- 20 Η Deutsche Lufthansa άσκησε αναίρεση κατά της αποφάσεως του Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Ανώτερου Διοικητικού Δικαστηρίου Βερολίνου-Βρανδεμβούργου) ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Η Deutsche Lufthansa υποστηρίζει ότι, βάσει του άρθρου 42, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, πρέπει να κριθεί παραδεκτή προσφυγή ακυρώσεως που ασκείται από ιδιώτη, εφόσον ο τελευταίος προβάλλει ευλόγως ότι η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων του.
- 21 Κατά το αιτούν δικαστήριο, η Deutsche Lufthansa θα νομιμοποιούταν ενεργητικά να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως, βάσει του γερμανικού δικαίου, αν η επίδικη έγκριση οδηγούσε σε ρύθμιση των σχέσεων ιδιωτικού δικαίου, ήτοι αν, σε ένα σύστημα αερολιμενικών τελών, το τέλος που καθορίστηκε από το ένα εκ των συμβαλλομένων μερών και εγκρίθηκε από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή επιβαλλόταν κατά τρόπο υποχρεωτικό στα συμβαλλόμενα μέρη, τα οποία δεν θα μπορούσαν να αποκλίνουν από αυτό στο πλαίσιο συμβάσεων εκμεταλλεύσεως της χρήσεως.

- 22 Ειδικότερα, αν η έγκριση ενός συστήματος αερολιμενικών τελών οδηγεί σε ρύθμιση των σχέσεων ιδιωτικού δικαίου, τα εμπλεκόμενα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν, κατά το αιτούν δικαστήριο, να προβάλουν προσβολή της αρχής της ιδιωτικής αυτονομίας βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 1, του Grundgesetz (Θεμελιώδους Νόμου). Στο μέτρο δε που η αρχή αυτή περιλαμβάνει τη συμβατική ελευθερία και επομένως το δικαίωμα της ελεύθερης από κάθε κρατικό περιορισμό διαπραγμάτευσης με τον αντισυμβαλλόμενο του περιεχομένου μιας σύμβασης, θα μπορούσε να θεμελιώσει την ενεργητική νομιμοποίηση των συμβαλλομένων αυτών, κατά την έννοια του άρθρου 42, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας.
- 23 Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί συναφώς, πρώτον, ότι, στον τομέα των ταχυδρομείων και των τηλεπικοινωνιών, ο Γερμανός νομοθέτης προέβλεψε ρητώς ένα τέτοιο ρυθμιστικό των ιδιωτικών σχέσεων αποτέλεσμα.
- 24 Αντιθέτως, δεν υπάρχει καμία ένδειξη που να μαρτυρεί τη βούληση του Γερμανού νομοθέτη να προσδώσει στην απαίτηση λήψης έγκρισης που προβλέπει το άρθρο 19b, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του LuftVG τέτοιου είδους ρυθμιστικό των σχέσεων ιδιωτικού δικαίου αποτέλεσμα. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η σιωπή αυτή του Γερμανού νομοθέτη δεν είναι τυχαία, καθόσον, αφενός, οι προγενέστεροι νόμοι προέβλεπαν διατάξεις ρυθμιστικές των σχέσεων ιδιωτικού δικαίου και, αφετέρου, δεν θα μπορούσε να μην έχει ληφθεί υπόψη η απόφαση του Bundesverwaltungsgericht (Ανώτατου Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου), της 8ης Ιουλίου 1977, η οποία μνημονεύεται στη σκέψη 16 της παρούσας αποφάσεως. Επομένως, κατά το δικαστήριο αυτό, από τα προεκτεθέντα πρέπει να συναχθεί ότι οι χρήστες αερολιμένα και ο φορέας διαχείρισης αερολιμένα μπορούν, ακόμη και υπό το καθεστώς του άρθρου 19b του LuftVG, να καθορίζουν τέλη διαφορετικά από εκείνα που έχουν εγκριθεί.
- 25 Επιπλέον, το να γίνει δεκτό ότι η έγκριση ενός συστήματος αερολιμενικών τελών έχει ρυθμιστικό των σχέσεων ιδιωτικού δικαίου αποτέλεσμα και ότι, συνακόλουθα, θεμελιώνεται ενεργητική νομιμοποίηση των χρηστών του αερολιμένα θα μετέβαλε θεμελιωδώς το παραδοσιακό σύστημα παροχής ένδικης προστασίας αφού η προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια θα υπεισερχόταν έτσι στη θέση της προσφυγής στα πολιτικά δικαστήρια, πράγμα το οποίο δεν έχει προβλεφθεί από τον Γερμανό νομοθέτη.
- 26 Ωστόσο, οι εκτιμήσεις αυτές που στηρίζονται στο εθνικό δίκαιο θα μπορούσαν να μην ασκούν επιρροή αν η οδηγία 2009/12 επέβαλλε, κατ' αρχήν, να μην επιτρέπεται στους φορείς διαχείρισης αερολιμένα και στους χρήστες αερολιμένα να συμφωνούν αερολιμενικά τέλη διαφορετικά από εκείνα που έχουν εγκριθεί από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, στοιχείο α', της οδηγίας αυτής.
- 27 Δεύτερον, ένας χρήστης αερολιμένα θα νομιμοποιούταν ενεργητικά να στραφεί κατά εγκρίσεως όπως η επίδικη έγκριση, βάσει του άρθρου 42, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, αν το άρθρο 19b του LuftVG παρείχε προστασία στους χρήστες του αερολιμένα ως τρίτους. Προς τούτο, θα έπρεπε, ωστόσο, η επίμαχη διάταξη να προβλέπει στοιχεία εξατομικεύσεως, βάσει των πραγματικών περιστατικών, παρέχοντα τη δυνατότητα οριοθέτησης ενός κύκλου προσώπων που διαφοροποιείται επαρκώς από το ευρύ κοινό.
- 28 Τρίτον, η οδηγία 2009/12, ιδίως το άρθρο 3 το οποίο απαγορεύει κάθε διάκριση, θα μπορούσε να επιβάλει να αναγνωριστεί ότι η Deutsche Lufthansa νομιμοποιείται ενεργητικά, κατά την έννοια του άρθρου 42, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, να ασκήσει προσφυγή κατά της επίδικης εγκρίσεως. Αυτό θα συνέβαινε αν ο πραγματοποιούμενος από τα πολιτικά δικαστήρια έλεγχος του συστήματος τελών, ο οποίος στηρίζεται στη δίκαιη κρίση βάσει του άρθρου 315 του BGB, δεν πληρούσε τις επιταγές της οδηγίας αυτής. Σε περίπτωση επιβολής τελών που υπόκεινται σε ρύθμιση από το κράτος, θα ήταν πράγματι αντίθετο προς τους συνταγματικούς κανόνες να μην παρέχεται, κατ' αρχήν, στα πρόσωπα που οφείλουν να καταβάλουν τα σχετικά τέλη, δυνατότητα ελέγχου των εν λόγω τελών ούτε από τα διοικητικά ούτε από τα πολιτικά δικαστήρια.

- 29 Τέταρτον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, κατά πάγια νομολογία, φρονεί ότι το κριτήριο της δίκαιης κρίσης που προβλέπεται στο άρθρο 315 του BGB επιβάλλει στάθμιση των αντικειμενικών οικονομικών συμφερόντων των οικείων συμβαλλομένων, καθώς και ολοκληρωμένη εκτίμηση του αντικειμένου της σύμβασης και της σημασίας της παροχής της οποίας εύλογη αντιπαροχή πρέπει να αποτελεί το ζητούμενο αντίτιμο. Επιπλέον, μολονότι η διάταξη αυτή δεν το προβλέπει, άλλες πτυχές, για παράδειγμα τυχόν ειδικές νομικές επιταγές, όπως οι αρχές του δικαίου της Ένωσης σχετικά με τα τέλη, θα μπορούσαν επίσης να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο της σταθμίσεως αυτής.
- 30 Επιπρόσθετα, σε περίπτωση πολύ υψηλού ποσού τελών, το πολιτικό δικαστήριο θα μπορούσε να ορίσει, με ισχύ *ex tunc*, ποσό κατά δίκαιη κρίση βάσει της οδηγίας 2009/12. Μολονότι ένας εκ νέου καθορισμός του ποσού των τελών από τον δικαστή θα επέφερε βεβαίως, αρχικώς, αποτελέσματα μόνον *inter partes*, οι λοιποί χρήστες δεν θα παρέλειπαν να τον επικαλεστούν, ασκώντας με τη σειρά τους όμοιο ένδικο βοήθημα, με αποτέλεσμα τα ένδικα αυτά βοηθήματα να οδηγήσουν συνολικώς σε εξίσωση του ποσού των τελών.
- 31 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά, συναφώς, ότι από την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), δεν είναι δυνατόν να συναχθεί αν η ερμηνεία στην οποία προέβη το Δικαστήριο με την απόφαση αυτή μπορεί να εφαρμοστεί στα αερολιμενικά τέλη που ρυθμίζει η οδηγία 2009/12 ούτε αν ο έλεγχος των συστημάτων αερολιμενικών τελών από τα πολιτικά δικαστήρια, ο οποίος στηρίζεται στη δίκαιη κρίση βάσει του άρθρου 315 του BGB, συνάδει προς την οδηγία 2009/12.
- 32 Η Deutsche Lufthansa, ως χρήστης αερολιμένα, θα μπορούσε επίσης να νομιμοποιείται ενεργητικά προς άσκηση προσφυγής κατά της επίδικης εγκρίσεως, δεδομένου ότι η οδηγία 2009/12 αναγνωρίζει, στο άρθρο 11, παράγραφος 7, πρώτη περίοδος, το καθεστώς «ενδιαφερόμενου» στους χρήστες του αερολιμένα. Επομένως, η οδηγία αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εξυπηρετεί τα συμφέροντα των χρηστών αερολιμένα, αναγνωρίζοντάς τους δικαιώματα πληροφορήσεως και διαβουλεύσεως.
- 33 Το Bundesverwaltungsgericht (Ανώτατο Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο), κρίνοντας ότι το ζήτημα περί του αν η Deutsche Lufthansa, ως χρήστης αερολιμένα, νομιμοποιείται ενεργητικά, σύμφωνα με το άρθρο 42, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, προς άσκηση προσφυγής ακυρώσεως κατά της επίδικης εγκρίσεως εξαρτάται από την ερμηνεία της οδηγίας 2009/12, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Μπορεί να θεωρηθεί ότι συνάδει προς την οδηγία [2009/12], ιδίως προς τα άρθρα της 3, 6, παράγραφοι 3 έως 5, καθώς και 11, παράγραφοι 1 και 7, εθνική διάταξη η οποία προβλέπει ότι το αποφασισθέν από τον φορέα διαχειρίσεως του αερολιμένα σύστημα αερολιμενικών τελών πρέπει να υποβάλλεται προς έγκριση στην ανεξάρτητη εποπτική αρχή, χωρίς να απαγορεύει στον φορέα διαχειρίσεως του αερολιμένα και στον χρήστη του αερολιμένα να καθορίζουν διαφορετικά τέλη από τα εγκρινόμενα από την εποπτική αρχή;
- 2) Συνάδει προς την εν λόγω οδηγία ερμηνεία του εθνικού δικαίου κατά την οποία απαγορεύεται σε χρήστη αερολιμένα να προσβάλει την έγκριση του συστήματος αερολιμενικών τελών από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή, ενώ μπορεί να ασκήσει ένδικο βοήθημα κατά του φορέα διαχειρίσεως του αερολιμένα και να προβάλλει συναφώς ότι το τέλος που καθορίστηκε στο πλαίσιο του συστήματος αερολιμενικών τελών δεν ανταποκρίνεται στο κριτήριο της δίκαιης κρίσεως;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

- 34 Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν η οδηγία 2009/12, και ιδίως το άρθρο 3, το άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', καθώς και το άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 7, έχει την έννοια ότι αποκλείει εθνική διάταξη η οποία επιτρέπει σε φορέα διαχείρισης αερολιμένα να καθορίζει μαζί με χρήστη αερολιμένα αερολιμενικά τέλη διαφορετικά από εκείνα που έχουν καθοριστεί από τον εν λόγω φορέα και εγκριθεί από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή, κατά την έννοια της οδηγίας αυτής.
- 35 Όπως προκύπτει τόσο από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως όσο και από την απάντηση της Γερμανικής Κυβέρνησης σε ερώτηση του Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, με τη θέσπιση του άρθρου 19b, παράγραφοι 1 και 3, του LuftVG, αποσκοπούσε στην εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', της οδηγίας 2009/12.
- 36 Η τελευταία αυτή διάταξη επιτρέπει σε κράτος μέλος να αποφασίσει να μην εφαρμόσει τις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 6 της οδηγίας αυτής, για μεταβολές του ύψους ή της δομής των αερολιμενικών τελών, σε αερολιμένες για τους οποίους βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους προβλέπεται υποχρεωτική διαδικασία σύμφωνα με την οποία τα αερολιμενικά τέλη ή το μέγιστο ύψος τους καθορίζονται ή εγκρίνονται από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή.
- 37 Εν προκειμένω, προκύπτει ότι ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα, κατόπιν διαβούλευσης με τους χρήστες του αερολιμένα, καθόρισε το νέο σύστημα αερολιμενικών τελών και εν συνεχεία το υπέβαλε προς έγκριση στην ανεξάρτητη εποπτική αρχή. Η αρχή αυτή ενέκρινε επομένως ένα ολοκληρωμένο σύστημα αερολιμενικών τελών. Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 54 των προτάσεών του, η παρέμβαση της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής δεν περιορίστηκε στον καθορισμό ή στην έγκριση του μέγιστου ύψους των τελών αυτών.
- 38 Λαμβανομένου υπόψη του γράμματος του άρθρου 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', της οδηγίας 2009/12, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τόσο ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της διαδικασίας του άρθρου 19b, παράγραφοι 1 και 3, του LuftVG όσο και το γεγονός ότι η ανεξάρτητη εποπτική αρχή εγκρίνει το σύστημα αερολιμενικών τελών που καταρτίζει ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα συνεπάγονται ότι ο φορέας αυτός δεν μπορεί να παρεκκλίνει από το συγκεκριμένο σύστημα τελών με κανέναν τρόπο, ειδάλλως η έγκριση της αρχής αυτής θα στερούσαν της πρακτικής αποτελεσματικότητάς της.
- 39 Ως εκ τούτου, εφόσον εθνική διάταξη, όπως αυτή του άρθρου 19b, παράγραφοι 1 και 3, του LuftVG, προβλέπει υποχρεωτική διαδικασία βάσει της οποίας το σύστημα αερολιμενικών τελών υπόκειται σε έγκριση από ανεξάρτητη εποπτική αρχή, το σύστημα αυτό πρέπει να εφαρμόζεται υποχρεωτικά σε όλους τους χρήστες δίχως να είναι δυνατόν να καθοριστούν, ειδικώς με συγκεκριμένο χρήστη του αερολιμένα, τέλη διαφορετικά από αυτά τα οποία έχουν προηγουμένως εγκριθεί.
- 40 Εξάλλου, η γραμματική αυτή ερμηνεία επιβεβαιώνεται και από συστηματική ερμηνεία της οδηγίας αυτής.
- 41 Κατά πρώτον, το άρθρο 11, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/12 ορίζει ότι οι αποφάσεις της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής είναι δεσμευτικές, με την επιφύλαξη κοινοβουλευτικού ή δικαστικού ελέγχου, όπως εφαρμόζεται στα κράτη μέλη. Ενδεχόμενη δυνατότητα όμως του φορέα διαχείρισης αερολιμένα να παρεκκλίνει από τις αποφάσεις αυτές συνάπτοντας με χρήστη αερολιμένα συμφωνία για τον καθορισμό αερολιμενικών τελών διαφορετικών από εκείνα που περιλαμβάνει το σύστημα αερολιμενικών τελών που ενέκρινε η ανεξάρτητη εποπτική αρχή θα συνεπαγόταν αποδυνάμωση της ισχύος των αποφάσεων της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής.

- 42 Επιπλέον, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 2 της εν λόγω οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε ότι είναι αναγκαίο να θεσπιστεί κοινό πλαίσιο το οποίο να διέπει τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά των αερολιμενικών τελών και τον τρόπο καθορισμού τους, διότι, χωρίς τέτοιο πλαίσιο, ενδέχεται να μην τηρούνται οι βασικές απαιτήσεις στις σχέσεις μεταξύ των φορέων διαχείρισης αερολιμένων και των χρηστών των αερολιμένων.
- 43 Η θέσπιση του εν λόγω κοινού πλαισίου συνεπάγεται ότι προσδίδεται στην ανεξάρτητη εποπτική αρχή σημαντικός ρόλος, ο οποίος επισημαίνεται ιδίως στο άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/12. Συγκεκριμένα, από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι η ανεξάρτητη εποπτική αρχή εξασφαλίζει την ορθή εφαρμογή των μέτρων συμμόρφωσης προς την οδηγία αυτή και εκτελεί, τουλάχιστον, τα καθήκοντα που ανατίθενται δυνάμει του άρθρου 6, της ίδιας οδηγίας. Η αιτιολογική σκέψη 12 της οδηγίας 2009/12 αναφέρει επίσης ότι η παρέμβαση της αρχής αυτής πρέπει να διασφαλίζει τον σεβασμό της αμεροληψίας των αποφάσεων καθώς και την ορθή και ουσιαστική εφαρμογή της οδηγίας αυτής. Η ανεξάρτητη εποπτική αρχή είναι, επιπρόσθετα, ο εγγυητής της τηρήσεως της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, σύμφωνα με το άρθρο 3, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2009/12.
- 44 Κατά δεύτερον, το να επιτραπεί σε φορέα διαχείρισης αερολιμένα να καθορίζει μαζί με χρήστη αερολιμένα τέλη διαφορετικά από εκείνα τα οποία εγκρίθηκαν από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή θα υπονόμει τις αρχές της διαβουλεύσεως, της διαφάνειας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ των χρηστών αερολιμένα, όπως αυτές προκύπτουν από το άρθρο 3, από το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 2, καθώς και από το άρθρο 7 της οδηγίας 2009/12.
- 45 Πρώτον, επισημαίνεται ότι το άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', της οδηγίας 2009/12 παρέχει στα κράτη μέλη μόνον την εξουσία να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν τις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 6 της οδηγίας αυτής, και επομένως τα εν λόγω κράτη εξακολουθούν να υποχρεούνται να συμμορφώνονται προς τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου αυτού. Προκειμένου δε να διασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/12 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν διαδικασία διαβούλευσης μεταξύ του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα και των χρηστών του αερολιμένα ή των αντίστοιχων εκπροσώπων ή ενώσεών τους. Οι διαβουλεύσεις αυτές, οι οποίες πραγματοποιούνται κατ' αρχήν τουλάχιστον μία φορά το έτος, αφορούν τη λειτουργία του συστήματος αερολιμενικών τελών, το ύψος των τελών αερολιμένα και, ανάλογα με την περίπτωση, την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας.
- 46 Όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, αυτό παροτρύνει τα κράτη μέλη να προκρίνουν μια συναινετική προσέγγιση κατά την τροποποίηση του συστήματος αερολιμενικών τελών ή του ύψους τους. Τα κράτη μέλη πρέπει επομένως να μεριμνούν ώστε οι τροποποιήσεις αυτές να πραγματοποιούνται, όποτε είναι δυνατόν, κατόπιν συμφωνίας του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα με τους χρήστες του αερολιμένα. Υποχρεούται, ειδικότερα, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα να υποβάλλει τυχόν πρόταση τροποποίησης του συστήματος αερολιμενικών τελών ή του ύψους τους στους χρήστες του αερολιμένα, καθώς και την αιτιολόγηση των προτεινόμενων μεταβολών, το αργότερο τέσσερις μήνες πριν από την έναρξη ισχύος των τελών, εκτός εάν υφίστανται εξαιρετικές περιστάσεις που θα πρέπει να αιτιολογούνται στους χρήστες. Πριν λάβει απόφαση, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα πραγματοποιεί με τους χρήστες του αερολιμένα διαβουλεύσεις για τις προτεινόμενες μεταβολές και λαμβάνει υπόψη τις απόψεις τους. Ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα δημοσιεύει κανονικά την απόφασή του ή τη σύστασή του το αργότερο δύο μήνες πριν από την έναρξη ισχύος της. Εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα και των χρηστών του αερολιμένα για τις προτεινόμενες μεταβολές, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα αιτιολογεί την απόφασή του σε σχέση με τις απόψεις των χρηστών του αερολιμένα.
- 47 Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2009/12 διαβούλευση με τους χρήστες του αερολιμένα κατά την τροποποίηση του συστήματος των αερολιμενικών τελών ή του ύψους τους θα καθίστατο κενή περιεχομένου αν, μετά τη διαβούλευση με

τους τελευταίους και τη λήψη έγκρισης από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα μπορούσε να αποκλίνει, προς όφελος ενός συγκεκριμένου χρήστη του αερολιμένα, από το σύστημα τελών όπως αυτό συμφωνήθηκε και εν συνεχεία επικυρώθηκε.

- 48 Δεύτερον, ο φορέας διαχείρισης, αποκλίνοντας, προς όφελος ενός χρήστη του αερολιμένα, από το σύστημα αερολιμενικών τελών το οποίο εγκρίθηκε από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή, θα ευνοούσε τον συγκεκριμένο χρήστη και, κατ' αυτόν τον τρόπο, θα παραβίαζε όχι μόνον την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων αλλά και την αρχή της διαφάνειας, οι οποίες κατοχυρώνονται αντιστοίχως στα άρθρα 3 και 7 της οδηγίας 2009/12. Η αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας αυτής αναφέρει, συναφώς, ότι είναι ζωτικής σημασίας για τους χρήστες αερολιμένα να ενημερώνονται τακτικά από τον φορέα διαχείρισης του αερολιμένα για τον τρόπο και τη βάση υπολογισμού των αερολιμενικών τελών. Η διαφάνεια αυτή θα παρέχει στους αερομεταφορείς εικόνα για το κόστος που φέρει ο αερολιμένας και για την παραγωγικότητα των επενδύσεων του αερολιμένα.
- 49 Οι αρχές της διαφάνειας και της απαγόρευσης των διακρίσεων παρίστανται, συνεπώς, στενά συνδεδεμένες, υπό την έννοια ότι η τήρηση της πρώτης καθιστά δυνατό για τους χρήστες να διαπιστώσουν παραβιάσεις της δεύτερης. Πράγματι, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα αερολιμενικά τέλη δεν συνεπάγονται διακρίσεις μεταξύ των χρηστών αερολιμένα, όπως επιτάσσει το άρθρο 3, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2009/12, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας αυτής, οι φορείς διαχείρισης αερολιμένων θεσπίζουν υποχρεωτική διαδικασία τακτικής διαβούλευσης με τους χρήστες του αερολιμένα, η οποία παρέχει και στις δύο πλευρές τη δυνατότητα να προσφεύγουν σε ανεξάρτητη εποπτική αρχή όποτε οι χρήστες του αερολιμένα αμφισβητούν μια απόφαση σχετικά με τα αερολιμενικά τέλη ή την τροποποίηση του συστήματος χρέωσης.
- 50 Τρίτον, το γεγονός ότι το άρθρο 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2009/12 επιτρέπει διαφοροποίηση των αερολιμενικών τελών για λόγους δημοσίου και γενικού συμφέροντος, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών, δεν αναιρεί τις ανωτέρω εκτιμήσεις. Πράγματι, όπως διευκρινίζεται στην τρίτη περίοδο της διάταξης αυτής, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 15 της εν λόγω οδηγίας, τα κριτήρια για τη διαφοροποίηση αυτή πρέπει να είναι κατάλληλα, αντικειμενικά και διαφανή και επομένως να καθορίζονται με σαφήνεια.
- 51 Επομένως, διαφοροποίηση των αερολιμενικών τελών δεν μπορεί να γίνει στο εμπιστευτικό πλαίσιο διαπραγμάτευσης για σύναψη σύμβασης μεταξύ του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα και ενός μεμονωμένου χρήστη του αερολιμένα. Αντιθέτως, μια τέτοια διαφοροποίηση μπορεί να γίνει δεκτή μόνον εφόσον περιορίζεται στην εφαρμογή των κριτηρίων τα οποία είναι γνωστά σε όλους τους χρήστες του αερολιμένα καθόσον περιλαμβάνονται στο σύστημα τελών που έχει εγκρίνει η ανεξάρτητη εποπτική αρχή.
- 52 Τα κριτήρια βάσει των οποίων είναι δυνατή η διαφοροποίηση των αερολιμενικών τελών πρέπει συνεπώς να περιλαμβάνονται στο σύστημα τελών που υποβάλλεται προς έγκριση στην ανεξάρτητη εποπτική αρχή, πράγμα που προϋποθέτει ότι και τα κριτήρια αυτά αποτέλεσαν αντικείμενο των διαβουλεύσεων με τους χρήστες του αερολιμένα.
- 53 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία 2009/12, και ιδίως το άρθρο 3, το άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', καθώς και το άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 7, έχει την έννοια ότι αποκλείει εθνική διάταξη η οποία επιτρέπει σε φορέα διαχείρισης αερολιμένα να καθορίζει μαζί με χρήστη αερολιμένα αερολιμενικά τέλη διαφορετικά από εκείνα που έχουν καθοριστεί από τον φορέα αυτό και εγκριθεί από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή, κατά την έννοια της οδηγίας αυτής.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

- 54 Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν η οδηγία 2009/12 έχει την έννοια ότι αποκλείει ερμηνεία του εθνικού δικαίου κατά την οποία χρήστης αερολιμένα δεν μπορεί να προσβάλει ευθέως την απόφαση της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής περί έγκρισης του συστήματος αερολιμενικών τελών, ενώ μπορεί να ασκήσει αγωγή κατά του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα ενώπιον πολιτικού δικαστηρίου και να προβάλει με αυτή αποκλειστικός και μόνον ότι το τέλος το οποίο καθορίστηκε στο πλαίσιο του συστήματος αερολιμενικών τελών και το οποίο πρέπει να καταβάλει δεν ανταποκρίνεται στο κριτήριο της δίκαιης κρίσης.
- 55 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι το άρθρο 11, παράγραφος 7, τελευταία περίοδος, της οδηγίας 2009/12, ορίζοντας ότι οι αποφάσεις της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής είναι δεσμευτικές, με την επιφύλαξη κοινοβουλευτικού ή δικαστικού ελέγχου, όπως εφαρμόζεται στα κράτη μέλη, είναι δυνατόν να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιλέγουν μεταξύ κοινοβουλευτικού ή δικαστικού ελέγχου.
- 56 Εντούτοις, κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης απορρέουσα από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και κατοχυρωμένη πλέον στο άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 37). Επιπλέον, το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης.
- 57 Εξ αυτών συνάγεται ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δεν μπορεί να αντισταθμίσει την απουσία δικαστικού ελέγχου.
- 58 Επιπρόσθετα, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 32 έως 40 των προτάσεων του, οι βασικές αρχές στις οποίες στηρίζεται η οδηγία 2009/12, ήτοι η απαγόρευση των διακρίσεων, η διαφάνεια και η διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους κατά την τροποποίηση του συστήματος των αερολιμενικών τελών ή του ύψους τους, που διασφαλίζονται, αντιστοίχως, με τα άρθρα 3, 7 και 6 της οδηγίας αυτής, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκέψεις 9 και 11 έως 13 της οδηγίας, συνιστούν τόσο υποχρεώσεις του φορέα διαχείρισης αερολιμένα όσο και δικαιώματα τα οποία μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον δικαστηρίου οι χρήστες αερολιμένα υπό την ιδιότητά τους ως «ενδιαφερόμενοι», κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 7, της οδηγίας 2009/12.
- 59 Υπό τις συνθήκες αυτές, στα δικαστήρια των κρατών μελών εναπόκειται να διασφαλίζουν την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από την οδηγία 2009/12 (πρβλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 38).
- 60 Συναφώς, μολονότι στο εθνικό δίκαιο εναπόκειται, κατ' αρχήν, ο προσδιορισμός της ενεργητικής νομιμοποίησης και του εννόμου συμφέροντος ενός προσώπου για την άσκηση ένδικης προσφυγής, το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί εντούτοις η εθνική νομοθεσία να μη θίγει το δικαίωμα για αποτελεσματική ένδικη προστασία (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 42), σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ.
- 61 Τούτου δοθέντος, αυτή καθεαυτήν η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας δεν απαιτεί να υφίσταται αυτοτελής προσφυγή σκοπούσα, κυρίως, την αμφισβήτηση της συμφωνίας εθνικών διατάξεων με τους κανόνες της Ένωσης, εφόσον προβλέπονται ένα ή περισσότερα μέσα ένδικης προστασίας τα οποία, έστω και παρεμπιπτόντως, διασφαλίζουν τον σεβασμό των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το δίκαιο της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψεις 47 και 53).

- 62 Συναφώς, μολονότι ο καθορισμός των αρμοδίων δικαστηρίων και η ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών των ενδίκων προσφυγών που σκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης εναπόκεινται, κατ' αρχήν, στην εσωτερική έννομη τάξη εκάστου κράτους μέλους, εντούτοις οι δικονομικές αυτές λεπτομέρειες δεν πρέπει, μεταξύ άλλων, να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που έχουν απονεμηθεί από την έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας) (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψεις 39 και 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 63 Επιπλέον, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να ερμηνεύουν τους δικονομικούς κανόνες που διέπουν τις ασκούμενες ενώπιον τους προσφυγές, κατά το δυνατόν, υπό τέτοια έννοια, ώστε οι κανόνες αυτοί να μπορούν να εφαρμοσθούν κατά τρόπο που να συμβάλλει στην επίτευξη του σκοπού της διασφάλισης αποτελεσματικής ένδικης προστασίας των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 44). Επιπλέον, δεν θα ήταν ορθή η κρίση εθνικού δικαστηρίου ότι αδυνατεί να ερμηνεύσει εθνική διάταξη σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης για τον λόγο και μόνον ότι η διάταξη αυτή έχει ερμηνευθεί παγίως κατά τρόπο μη συνάδοντα προς το δίκαιο αυτό (απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, σκέψη 65).
- 64 Υπό το πρίσμα ακριβώς αυτών των σκέψεων πρέπει να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο.
- 65 Εν προκειμένω, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι, στη Γερμανία, βάσει του άρθρου 42, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, προσφυγή ακυρώσεως βάλλουσα κατά διοικητικής πράξης είναι παραδεκτή μόνον εφόσον ο προσφεύγων προβάλλει ότι η πράξη αυτή συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων του. Πλην όμως, από τότε που εκδόθηκε η απόφαση του Bundesverwaltungsgericht (Ανώτατου Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου), της 8ης Ιουλίου 1977, που μνημονεύεται στη σκέψη 16 της παρούσας αποφάσεως, η απόφαση με την οποία η ανεξάρτητη εποπτική αρχή εγκρίνει σύστημα αερολιμενικών τελών θεωρείται ότι παράγει έννομα αποτελέσματα μόνο στο πλαίσιο της σχέσης μεταξύ της αρχής αυτής και του φορέα διαχείρισης αερολιμένα. Επομένως, μια τέτοια απόφαση μπορεί να αμφισβητηθεί μόνον εμμέσως, ενώπιον πολιτικού δικαστηρίου, εξ αφορμής αγωγής βάλλουσας κατά αποφάσεως του φορέα διαχείρισης αερολιμένα περί καταβολής του τέλους. Επιπλέον, δεδομένου ότι το άρθρο 315, παράγραφος 3, του BGB επιβάλλει στο πολιτικό δικαστήριο να κρίνει την υπόθεση κατά δίκαιη κρίση, το δικαστήριο αυτό οφείλει να προβεί σε στάθμιση των αντικειμενικών οικονομικών συμφερόντων των οικείων συμβαλλομένων, αλλά και σε ολοκληρωμένη εκτίμηση του αντικειμένου της σύμβασης και της σημασίας της παροχής της οποίας εύλογη αντιπαροχή πρέπει να αποτελεί το ζητούμενο αντίτιμο. Εντούτοις, από την εθνική νομολογία προκύπτει ότι το πολιτικό δικαστήριο μπορεί επίσης να λαμβάνει υπόψη άλλες πτυχές που απορρέουν από ειδικές νομικές επιταγές, όπως είναι οι αρχές του δικαίου της Ένωσης.
- 66 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί μήπως, στην υπόθεση της κύριας δίκης, η υποχρέωση, για τον χρήστη αερολιμένα που επιθυμεί να προσβάλει την απόφαση της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής για την έγκριση του συστήματος των αερολιμενικών τελών βάσει της οδηγίας 2009/12, να προσφύγει ενώπιον πολιτικού δικαστηρίου αποφαινομένου κατά δίκαιη κρίση, βάσει του άρθρου 315, παράγραφος 3, του BGB, καθιστά πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμει η οδηγία αυτή, κατά παράβαση της αρχής της αποτελεσματικότητας (πρβλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 43 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 67 Συναφώς, αρκεί η διαπίστωση, όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο σε συναφές πλαίσιο, ότι η εφαρμογή του άρθρου 315, παράγραφος 3, του BGB, και άρα αποκλειστικώς του κριτηρίου της οικονομικής ορθολογικότητας της κάθε σύμβασης, έχει ως συνέπεια να μη λαμβάνεται υπόψη ότι μόνον ο καθορισμός τελών στηριζόμενων σε ενιαία κριτήρια μπορεί να διασφαλίσει ότι η τιμολογιακή πολιτική εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο έναντι όλων των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων (πρβλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψη 74).

- 68 Επιπλέον, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 77 των προτάσεών του, εκφεύγουν του ελέγχου του πολιτικού δικαστηρίου άλλες «κρίσιμες» πτυχές της διαδικασίας που καταλήγει στην έγκριση των αερολιμενικών τελών, όπως τα ζητήματα που αφορούν τη διαμόρφωση της βούλησης της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής ή τα ενδεχόμενα τυπικά ελαττώματα που ενδέχεται να επηρέασαν το περιεχόμενο της εγκριτικής απόφασης.
- 69 Τέλος, ο έλεγχος του ύψους των τελών βάσει του κριτηρίου της δίκαιης κρίσης, καθώς και η ενδεχόμενη έκδοση δικαστικής απόφασης για καθορισμό τους ex aequo et bono, βάσει του άρθρου 315, παράγραφος 3, του BGB, αντιβαίνουν στην αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων μεταξύ των χρηστών αερολιμένα, την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 3 της οδηγίας 2009/12, κατά μείζονα λόγο διότι οι αποφάσεις τις οποίες εκδίδουν τα γερμανικά πολιτικά δικαστήρια παράγουν αποτελέσματα μόνον ως προς τους διαδίκους των διαφορών που υποβάλλονται στην κρίση των δικαστηρίων αυτών (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, σκέψεις 83 και 94).
- 70 Εξ αυτών συνάγεται ότι το άρθρο 315, παράγραφος 3, του BGB, βάσει του οποίου δεν παρέχεται στους χρήστες αερολιμένα η δυνατότητα να κινήσουν διαδικασία δικαστικού ελέγχου ο οποίος θα βασίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία και θα διασφαλίζει πλήρη σεβασμό των όρων που επιβάλλει η οδηγία 2009/12, δεν παρέχει στα γερμανικά πολιτικά δικαστήρια τη δυνατότητα να διασφαλίσουν αποτελεσματική ένδικη προστασία στους χρήστες αυτούς.
- 71 Υπό τις συνθήκες αυτές, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία 2009/12 έχει την έννοια ότι αποκλείει ερμηνεία του εθνικού δικαίου κατά την οποία χρήστης αερολιμένα δεν μπορεί να προσβάλει ευθέως την απόφαση της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής περί έγκρισης του συστήματος αερολιμενικών τελών, ενώ μπορεί να ασκήσει αγωγή κατά του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα ενώπιον πολιτικού δικαστηρίου και να προβάλει με αυτή αποκλειστικώς και μόνον ότι το τέλος το οποίο καθορίστηκε στο πλαίσιο του συστήματος αερολιμενικών τελών και το οποίο οφείλει να καταβάλει δεν ανταποκρίνεται στο κριτήριο της δίκαιης κρίσης.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 72 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαινεται:

- 1) Η οδηγία 2009/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2009, για τα αερολιμενικά τέλη, και ιδίως το άρθρο 3, το άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', καθώς και το άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 7, έχει την έννοια ότι αποκλείει εθνική διάταξη η οποία επιτρέπει σε φορέα διαχείρισης αερολιμένα να καθορίζει μαζί με χρήστη αερολιμένα αερολιμενικά τέλη διαφορετικά από εκείνα που έχουν καθοριστεί από τον φορέα αυτό και εγκριθεί από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή, κατά την έννοια της οδηγίας αυτής.
- 2) Η οδηγία 2009/12 έχει την έννοια ότι αποκλείει ερμηνεία του εθνικού δικαίου κατά την οποία χρήστης αερολιμένα δεν μπορεί να προσβάλει ευθέως την απόφαση της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής περί έγκρισης του συστήματος αερολιμενικών τελών, ενώ μπορεί να ασκήσει αγωγή κατά του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα ενώπιον πολιτικού δικαστηρίου και να προβάλει με αυτή αποκλειστικώς και μόνον ότι το τέλος το οποίο καθορίστηκε στο πλαίσιο του συστήματος αερολιμενικών τελών και το οποίο οφείλει να καταβάλει δεν ανταποκρίνεται στο κριτήριο της δίκαιης κρίσης.

(υπογραφές)