



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

21 noiembrie 2019*

„Trimitere preliminară – Transporturi aeriene – Directiva 2009/12/CE – Articolele 3 și 6 –
Articolul 11 alineatele (1) și (7) – Tarife de aeroport – Protecția drepturilor utilizatorilor
aeroportului – Posibilitatea organului de administrare a aeroportului de a stabili tarife inferioare celor
aprobate de autoritatea independentă de supraveghere – Căi de atac ale utilizatorului aeroportului –
Contestație incidentă în fața unei instanțe civile care judecă în echitate”

În cauza C-379/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de
Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania), prin decizia din 12 aprilie
2018, primită de Curte la 8 iunie 2018, în procedura

Deutsche Lufthansa AG

împotriva

Land Berlin,

cu participarea:

Berliner Flughafen GmbH,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul M. Vilaras, președinte de cameră, domnii S. Rodin și D. Šváby (raportor),
doamna K. Jürimäe și domnul N. Piçarra, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 11 aprilie 2019,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Deutsche Lufthansa AG, de H. Neumann, de M. Wortmann și de B. Tavakoli, Rechtsanwälte;
- pentru Land Berlin, de R. Klinger, Rechtsanwalt;

* Limba de procedură: germana.

- pentru Berliner Flughafen GmbH, de R. Körner, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul german, inițial de T. Henze și de S. Eisenberg, ulterior de S. Eisenberg, în calitate de agenți;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de W. Mölls și de B. Sasinowska, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 27 iunie 2019,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 3, a articolului 6 alineatele (3)-(5), precum și a articolului 11 alineatele (1) și (7) din Directiva 2009/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport (JO 2009, L 70, p. 11).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Deutsche Lufthansa AG, pe de o parte, și Land Berlin (landul Berlin, Germania), pe de altă parte, în legătură cu aprobarea de către acesta din urmă a noului sistem de tarife de aeroport stabilit pentru aeroportul Berlin-Tegel (Germania) de Berliner Flughafen GmbH (denumită în continuare „BFG”), în calitate de organ de administrare a aeroportului.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (1), (2), (7), (9), (11)-(13) și (15) ale Directivei 2009/12 enunță:
 - „(1) Principala sarcină și activitate comercială a aeroporturilor este să asigure manipularea aeronavelor, de la aterizare și până la decolare, precum și a pasagerilor și a mărfurilor, pentru a permite transportatorilor aerieni să ofere servicii de transport aerian. În acest scop, aeroporturile pun la dispoziție anumite facilități și servicii legate de operarea aeronavelor și de tratamentul pasagerilor și al mărfurilor, ale căror costuri le acoperă prin perceperea de tarife de aeroport. Organele de administrare a aeroporturilor care oferă facilități și servicii pentru care se percep tarife de aeroport ar trebui să depună eforturi pentru a-și desfășura activitatea pe baza principiului eficienței costurilor.
 - (2) Este necesar să se stabilească un cadru comun de reglementare a elementelor esențiale ale tarifelor de aeroport, precum și a modalității de stabilire a acestora, deoarece, în absența unui astfel de cadru, este posibil ca cerințe de bază în cadrul raportului dintre organele de administrare a aeroporturilor și utilizatorii aeroporturilor să nu fie respectate. Un astfel de cadru nu ar trebui să aducă atingere posibilității unui stat membru de a determina dacă și în ce măsură veniturile provenite din activitățile comerciale ale unui aeroport pot fi luate în considerare în stabilirea tarifelor de aeroport.

[...]

(7) Stimulentele pentru crearea de noi rute, cum ar fi cele destinate promovării, *inter alia*, a dezvoltării regiunilor defavorizate și periferice, ar trebui să se acorde numai în conformitate cu legislația [Uniunii].

[...]

(9) Consiliul Organizației Aviației Civile Internaționale (Consiliul ICAO) din 2004 a adoptat politici privind tarifele de aeroport care includeau, *inter alia*, principii privind corelarea cu nivelul costurilor, nediscriminarea și un mecanism independent de reglementare a aspectelor economice ale aeroporturilor.

[...]

(11) Tarifele de aeroport ar trebui să fie nediscriminatorii. Ar trebui să se pună în aplicare o procedură obligatorie de consultare periodică între organele de administrare a aeroporturilor și utilizatorii aeroporturilor, cu posibilitatea, pentru fiecare parte, de a recurge la o autoritate independentă de supraveghere în cazul în care o decizie privind tarifele de aeroport sau modificarea sistemului de tarifare este contestată de utilizatorii aeroporturilor.

(12) Ar trebui instituită o autoritate independentă de supraveghere în fiecare stat membru în scopul de a se garanta imparțialitatea deciziilor acesteia, precum și aplicarea corespunzătoare și eficace a prezentei directive. Autoritatea ar trebui să dispună de toate resursele necesare în sensul de personal, expertiză, precum și mijloace financiare pentru îndeplinirea sarcinilor sale.

(13) Este foarte important ca utilizatorii aeroporturilor să fie informați de către organele de administrare a aeroportului cu privire la modul și la elementele pe baza cărora sunt calculate tarifele de aeroport. O asemenea transparență ar oferi transportatorilor aerieni o imagine de ansamblu asupra costurilor suportate de aeroport și asupra productivității investițiilor aeroportuare. Pentru a permite unui organ de administrare a aeroportului să evalueze în mod corespunzător cerințele privind investițiile viitoare, utilizatorii aeroportului ar trebui să comunice în timp util organului de administrare a aeroportului toate previziunile lor operaționale, proiectele de dezvoltare, precum și cererile și propunerile lor specifice.

[...]

(15) Organelor de administrare a aeroporturilor ar trebui să li se permită aplicarea de tarife de aeroport corespunzătoare infrastructurii și/sau nivelului serviciilor furnizate, întrucât transportatorii aerieni au un interes legitim să solicite organelor de administrare a aeroporturilor servicii care să corespundă raportului preț/calitate. Cu toate acestea, accesul la un nivel diferențiat de infrastructură sau de servicii ar trebui să fie deschis în mod nediscriminatoriu tuturor transportatorilor care doresc să beneficieze de acestea. În cazul în care cererea depășește oferta, accesul ar trebui să fie determinat pe baza unor criterii obiective și nediscriminatorii care urmează să fie elaborate de către un organ de administrare a aeroportului. Orice diferențiere privind tarifele de aeroport ar trebui să fie transparentă, obiectivă și bazată pe criterii clare.”

4 Intitulat „Obiectul”, articolul 1 din această directivă prevede la alineatul (5):

„Prezenta directivă nu aduce atingere dreptului fiecărui stat membru de a aplica măsuri de reglementare suplimentare, care să nu fie incompatibile cu prezenta directivă sau cu alte dispoziții pertinente ale dreptului [Uniunii], în ceea ce privește orice organ de administrare a aeroportului situat pe teritoriul său. Este cazul măsurilor de supraveghere economică, precum aprobarea sistemelor de tarifare și/sau a nivelului tarifelor, inclusiv a metodelor de tarifare bazate pe stimulente sau

reglementări privind plafonarea prețurilor. Este cazul măsurilor de supraveghere economică, precum aprobarea sistemelor de tarifare și/sau a nivelului tarifelor, inclusiv a metodelor de tarifare bazate pe stimulente sau reglementări privind plafonarea prețurilor.”

- 5 Articolul 2 din directiva menționată, care este intitulat „Definiții”, prevede, printre altele:

„[...]

2. «organ de administrare a aeroportului» înseamnă un organ care, pe lângă alte activități sau nu, după caz, are ca obiectiv, în temeiul legislației sau reglementărilor naționale sau al unor contracte, administrarea și gestionarea infrastructurilor unui aeroport sau ale unei rețele de aeroporturi, precum și coordonarea și controlul activităților diferitor operatori prezenți în aeroporturile sau în rețeaua de aeroporturi în cauză;
3. «utilizator al aeroportului» înseamnă orice persoană fizică sau juridică responsabilă pentru transportul pe calea aerului al pasagerilor, al corespondenței și/sau al mărfurilor, către sau de la aeroportul în cauză;
4. «tarif de aeroport» înseamnă o prelevare obținută în beneficiul organului de administrare a aeroportului și plătită de către utilizatorii aeroportului pentru utilizarea facilităților și a serviciilor care le sunt puse la dispoziție în exclusivitate de organul de administrare a aeroportului și care au legătură cu aterizarea, decolarea, iluminarea și gararea aeronavelor și cu tratamentul pasagerilor și al mărfurilor;

[...]”

- 6 Sub titlul „Nediscriminarea”, articolul 3 din Directiva 2009/12 prevede:

„Statele membre se asigură că tarifele de aeroport nu discriminează între utilizatorii aeroporturilor, în conformitate cu legislația [Uniunii]. Acest lucru nu împiedică însă adaptarea acestor tarife de aeroport în funcție de anumite aspecte de interes public și general, inclusiv chestiuni referitoare la protecția mediului. Criteriile utilizate pentru o astfel de adaptare trebuie să fie relevante, obiective și transparente.”

- 7 Potrivit articolului 6 din această directivă, intitulat „Consultare și cale de atac”:

„(1) Statele membre se asigură că este stabilită o procedură obligatorie referitoare la desfășurarea de consultări periodice între organul de administrare a aeroportului și utilizatorii aeroportului sau reprezentanții utilizatorilor sau asociațiile de utilizatori ai aeroportului, în ceea ce privește funcționarea sistemului de tarife de aeroport, nivelul tarifelor de aeroport și, dacă este cazul, calitatea serviciilor furnizate. O astfel de consultare are loc cel puțin o dată pe an, exceptând cazul în care s-a convenit altfel cu ocazia ultimei consultări. În cazul în care există un acord multianual între organul de administrare a aeroportului și utilizatorii aeroportului, consultările au loc în conformitate cu dispozițiile din respectivul acord. Statele membre își păstrează dreptul de a solicita consultări mai frecvente.

(2) Statele membre se asigură, atunci când este posibil, că modificările aduse sistemului de tarife de aeroport sau nivelului acestora se efectuează de organul de administrare a aeroportului în acord cu utilizatorii aeroportului. În acest scop, organul de administrare a aeroportului prezintă utilizatorilor aeroportului orice propuneri de modificare a sistemului de tarife de aeroport sau a nivelului acestora, împreună cu motivele care stau la baza acestora, [cu cel puțin] patru luni înainte de intrarea în vigoare a modificărilor respective, cu excepția cazului în care intervin împrejurări excepționale, care trebuie justificate față de utilizatorii aeroportului. Organul de administrare a aeroportului organizează consultări cu utilizatorii aeroportului pe tema modificărilor propuse și ține cont de opiniile acestora

înainte de a adopta o decizie. În mod normal, organul de administrare a aeroportului publică decizia sau recomandarea adoptată cel târziu cu două luni înainte de intrarea în vigoare a acesteia. Organul de administrare a aeroportului își justifică decizia față de opiniile utilizatorilor aeroportului în cazul în care nu se ajunge la niciun acord între organul de administrare a aeroportului și utilizatorii aeroportului cu privire la modificările propuse.

(3) Statele membre se asigură că, în cazul unui dezacord în ceea ce privește o decizie privind tarifele de aeroport adoptată de organul de administrare a aeroportului, fiecare parte poate solicita intervenția autorității independente de supraveghere, menționate la articolul 11, care examinează motivele respectivei modificări a sistemului de tarife de aeroport sau a nivelului acestora.

(4) În cazul în care o modificare a sistemului sau a nivelului tarifelor de aeroport decisă de organul de administrare a aeroportului este prezentată autorității independente de supraveghere, aceasta nu poate să producă efecte înainte ca autoritatea respectivă să fi examinat chestiunea. În termen de [cel mult] patru săptămâni de la data la care a fost sesizată, autoritatea independentă de supraveghere poate adopta o decizie provizorie privind intrarea în vigoare a modificării aduse tarifelor de aeroport, cu excepția cazului în care poate fi adoptată o decizie finală în interiorul aceluiași termen.

(5) Un stat membru poate decide să nu aplice alineatele (3) și (4) în ceea ce privește modificările aduse nivelului sau structurii tarifelor de aeroport în aeroporturile cu privire la care:

- (a) în conformitate cu legislația națională, există o procedură obligatorie prin care tarifele de aeroport sau nivelul maxim al acestora sunt stabilite sau aprobate de către autoritatea independentă de supraveghere; sau
- (b) în conformitate cu legislația națională, există o procedură obligatorie prin care autoritatea independentă de supraveghere verifică în mod regulat sau ca răspuns la solicitările părților interesate dacă aceste aeroporturi fac obiectul unei concurențe efective. În urma acestei verificări, în cazurile justificate, statul membru respectiv decide ca tarifele de aeroport sau nivelul maxim al acestora să fie stabilite sau aprobate de către autoritatea independentă de supraveghere. Decizia respectivă se aplică atât timp cât se consideră necesar, în urma verificării efectuate de către autoritatea respectivă.

Procedurile, condițiile și criteriile aplicate de statul membru în sensul prezentului alineat sunt relevante, obiective, nediscriminatorii și transparente.”

8 Intitulat „Transparența”, articolul 7 din directiva menționată prevede:

„(1) Statele membre se asigură că organul de administrare a aeroportului pune de fiecare dată la dispoziția tuturor utilizatorilor aeroportului sau a reprezentanților și a asociațiilor de utilizatori ai aeroportului, cu ocazia organizării consultărilor menționate la articolul 6 alineatul (1), informații cu privire la componentele care servesc drept bază pentru stabilirea sistemului sau a nivelului tarifelor aplicate în fiecare aeroport de către organul de administrare a aeroportului. Aceste informații includ cel puțin următoarele:

- (a) o listă a diferitor servicii și infrastructuri puse la dispoziție în schimbul tarifului de aeroport perceput;
- (b) metodologia folosită pentru stabilirea tarifelor de aeroport;
- (c) structura generală a costurilor aferente facilităților și serviciilor corespunzătoare tarifelor de aeroport;
- (d) veniturile din diferite tarife și costul total al serviciilor acoperite de aceste tarife;

- (e) orice finanțare din partea autorităților publice destinată facilităților și serviciilor la care se raportează tarifele de aeroport;
- (f) previziuni privind evoluția situației în aeroport în ceea ce privește tarifele, creșterea traficului și investițiile propuse;
- (g) utilizarea efectivă a infrastructurii aeroportuare și a echipamentului pe o anumită perioadă [...], precum și
- (h) rezultatele prevăzute ale oricăror investiții majore propuse, în ceea ce privește efectele acestora asupra capacității aeroportului.

(2) Statele membre se asigură că utilizatorii aeroporturilor transmit informații organului de administrare a aeroportului înaintea fiecărei consultări, astfel cum se prevede la articolul 6 alineatul (1), în special cu privire la:

- (a) previziunile în ceea ce privește traficul;
- (b) previziunile cu privire la compoziția și utilizarea preconizată a flotei acestora;
- (c) proiectele lor de dezvoltare privind aeroportul în cauză;
- (d) cerințele lor în cadrul aeroportului în cauză.

(3) Sub rezerva dispozițiilor legale naționale, informațiile furnizate în temeiul acestui articol sunt considerate confidențiale sau sensibile din punct de vedere economic și tratate în consecință. În cazul organelor de administrare a aeroporturilor cotate la bursă, trebuie respectate, în special, reglementările aplicabile bursei.”

- 9 Articolul 11 din directiva menționată, care se referă la „Autoritatea independentă de supraveghere”, prevede la alineatele (1) și (7):

„(1) Statele membre numesc sau instituie o autoritate independentă în calitate de autoritate independentă națională de supraveghere, pentru a asigura aplicarea corectă a măsurilor luate în vederea asigurării conformității cu prezenta directivă și a asumării cel puțin a sarcinilor atribuite în temeiul articolului 6. Această autoritate poate fi aceeași autoritate căreia statul membru i-a atribuit sarcina punerii în aplicare a măsurilor de reglementare suplimentare menționate la articolul 1 alineatul (5), inclusiv aprobarea sistemului de tarifare și/sau a nivelului tarifelor de aeroport, cu condiția îndeplinirii cerințelor prevăzute la alineatul (3) din prezentul articol.

[...]

(7) Atunci când se desfășoară o investigație cu privire la temeiul modificării sistemului de tarife de aeroport sau a nivelului acestora, astfel cum se prevede la articolul 6, autoritatea independentă de supraveghere are acces la informațiile necesare de care dispun părțile implicate și are obligația de a consulta părțile implicate pentru a lua o decizie. Fără a aduce atingere articolului 6 alineatul (4), aceasta emite o decizie finală cât de curând posibil și, în orice caz, în termen de cel mult patru luni de la data la care a fost sesizată. Acest termen poate fi prelungit cu două luni în situații excepționale și justificate în mod corespunzător. Deciziile autorității independente de supraveghere au caracter obligatoriu, fără a aduce atingere examinării pe cale parlamentară sau judecătorească, în funcție de modul în care se efectuează aceasta în statele membre.”

Dreptul german

- 10 Intitulat „Sistemul de tarifare”, articolul 19b din Luftverkehrsgesetz (Legea privind traficul aerian), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „LuftVG”), prevede:

„(1) Organul de administrare a unui aeroport civil sau a unui aerodrom civil stabilește un sistem de tarife care trebuie plătite pentru utilizarea facilităților și a serviciilor care au legătură cu iluminarea, decolarea, aterizarea și gararea aeronavelor, precum și cu tratamentul pasagerilor și al mărfurilor (sistem de tarifare). Sistemul de tarifare trebuie să fie supus aprobării autorității competente să emită licențe. Aprobarea se acordă atunci când tarifele conținute în sistem sunt stabilite pe baza unor criterii adecvate, obiective, transparente și nediscriminatorii. În special, trebuie să se asigure că:

1. serviciile și infrastructurile pentru care se percep tarifele sunt clar definite;
2. tarifele sunt calculate în funcție de costuri și stabilite în prealabil;
3. toți utilizatorii unui aeroport civil sau ai unui aerodrom beneficiază de același nivel de acces la servicii și la infrastructurile acestor amenajări;
4. impunerea unor tarife de niveluri diferite utilizatorilor menționați anterior nu este posibilă dacă nu există un motiv obiectiv.

Adaptarea tarifelor în funcție de anumite aspecte de interes general și public este autorizată pentru aeroporturile civile și pentru aerodromuri; criteriile aplicate în acest scop trebuie să fie adecvate, obiective și transparente. Sistemul de tarifare al aeroporturilor civile trebuie să stabilească o diferențiere între tarifele în funcție de protecția împotriva emisiilor sonore, pe de o parte, și de poluare, pe de altă parte.

[...]

(3) Fără a aduce atingere dispozițiilor alineatului (1), autorizarea sistemului de tarifare al aeroporturilor civile al căror trafic anual depășește cinci milioane de pasageri este supusă următoarelor reguli:

1. Cu cel puțin șase luni înainte de intrarea în vigoare prevăzută a sistemului de tarifare, organul de administrare a unui aeroport civil trebuie să notifice utilizatorilor aeroportului un proiect, împreună cu o motivare, în vederea acordului. Aceasta se aplică de asemenea modificărilor sistemului de tarifare. Termenul prevăzut în prima teză a prezentului punct nu se aplică în prezența unor împrejurări excepționale, care trebuie demonstrate față de utilizatorii aeroportului.
2. Cererea de autorizare trebuie depusă la autoritatea competentă să emită licențe cu minimum cinci luni înainte de intrarea în vigoare prevăzută a sistemului de tarifare. Aceasta trebuie să fie motivată. Obiecțiile utilizatorilor aeroportului trebuie să fie luate în considerare. [...]
3. Autorizația se acordă dacă nivelul tarifelor stabilite este rezonabil din perspectiva costurilor de exploatare previzibile, acestea asigurând faptul că prestațiile sunt eficiente. Autoritatea competentă să emită decizii poate renunța la examinarea în sensul tezei precedente dacă organul de administrare a aeroportului civil prezintă un acord scris încheiat cu utilizatorii aeroportului în ceea ce privește sistemul de tarifare și nu există nicio încălcare a normelor privind ajutoarele de stat.

[...]

5. Organul de administrare a aeroportului civil consultă cel puțin o dată pe an utilizatorii aeroportului cu privire la sistemul de tarifare. [...]"

- 11 Consacrat căilor de atac în anulare și în obligare, articolul 42 alineatul (2) din Verwaltungsgerichtsordnung (Codul de procedură administrativă), în versiunea aplicabilă litigiului principal, stipulează printre altele că, în măsura în care legea nu prevede altfel, o acțiune în anulare îndreptată împotriva unui act administrativ este admisibilă numai dacă reclamantul demonstrează că i s-a adus atingere unui drept prin acest act.
- 12 Criteriul în temeiul căruia instanțele civile germane își exercită controlul asupra tarifelor stabilite de organul de administrare a aeroportului rezultă din articolul 315 din Bürgerliches Gesetzbuch (Codul civil), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumit în continuare „BGB”). Potrivit acestei dispoziții, intitulată „Stabilirea prestației de către una dintre părți”:

„(1) Dacă prestația trebuie stabilită de una dintre părțile contractante, în cazul în care există îndoieli, stabilirea respectivă se va realiza *ex aequo et bono*.

(2) Stabilirea respectivă se realizează printr-o notificare transmisă celeilalte părți contractante.

(3) Atunci când stabilirea se realizează *ex aequo et bono*, decizia adoptată este obligatorie pentru cealaltă parte numai dacă este echitabilă. În cazul în care nu este conformă cu echitatea, aceasta se efectuează prin hotărâre; același lucru este valabil și atunci când decizia întârzie să fie adoptată.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 13 Deutsche Lufthansa, care este o societate de transport aerian, contestă, în calitate de utilizator al aeroportului, aprobarea unui nou sistem de tarife de aeroport pentru aeroportul Berlin-Tegel, care este administrat de landul Berlin.
- 14 Printr-o decizie din 13 octombrie 2014, landul Berlin, în calitate de organ responsabil al autorității independente de supraveghere, a autorizat, cu efect de la 1 ianuarie 2015, noul sistem de tarife de aeroport elaborat de BFG (denumit în continuare „autorizația în litigiu”).
- 15 Deutsche Lufthansa a formulat o acțiune în anulare împotriva autorizației respective. Prin hotărârea din 22 iunie 2016, această acțiune a fost declarată inadmisibilă de Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunalul Administrativ Superior din Berlin-Brandenburg, Germania), pentru motivul că Deutsche Lufthansa nu avea calitate procesuală activă, în sensul articolului 42 alineatul (2) din Codul de procedură administrativă.
- 16 Această instanță a arătat, în primul rând, că, în conformitate cu o hotărâre a Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) din 8 iulie 1977 cu privire la dispoziția care a precedat articolului 19b din LuftVG și care era cuprinsă în Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Regulamentul privind licențele de exploatare în materie de navigație aeriană), din 19 iunie 1964 (BGBl. 1964 I, p. 370), cauza juridică a tarifelor de aeroport este constituită nu de autorizația în litigiu, ci de utilizarea aeroportului, astfel încât această autorizație nu ar avea niciun alt efect juridic autonom decât acela de a permite organului de administrare a aeroportului să invoce noua reglementare tarifară față de utilizatorii aeroportului. Articolul 19b din LuftVG ar confirma faptul că efectul de drept public creat de autorizația menționată s-ar limita la legătura dintre autoritatea independentă de supraveghere și organul de administrare a aeroportului, care ar fi destinatarul acesteia. Deși se raportează la o reglementare anterioară celei aplicabile litigiului principal, această interpretare ar rămâne valabilă.
- 17 În al doilea rând, articolul 19b din LuftVG nu ar avea un efect protecționist în ceea ce privește terții, pe care Deutsche Lufthansa l-ar putea invoca în calitate de utilizator al aeroportului. Cerințele de nediscriminare și de transparență nu ar putea astfel să dea naștere unui drept al utilizatorilor aeroportului de a formula o cale de atac împotriva autorizării unui sistem de tarife de aeroport.

- 18 În al treilea rând, tarifele de aeroport ar fi fost supuse, până la abrogarea dispoziției care a precedat articolul 19b din LuftVG, unui control în echitate exercitat de instanța civilă, în temeiul articolului 315 din BGB, un astfel de control fiind considerat a îndeplini cerințele constituționale. Articolul 19b din LuftVG nu ar fi avut nicio incidență în această privință.
- 19 În al patrulea și ultimul rând, aprecierea respectivă ar fi de asemenea compatibilă cu Directiva 2009/12, în special cu articolele 6 și 11 din aceasta.
- 20 Deutsche Lufthansa a declarat recurs împotriva hotărârii Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunalul Administrativ Superior din Berlin-Brandenburg) la instanța de trimitere. Deutsche Lufthansa susține că articolul 42 alineatul (2) din Codul de procedură administrativă trebuie să conducă la declararea admisibilității unei acțiuni în anulare formulate de un particular în măsura în care acesta din urmă arată în mod plauzibil că i s-a adus atingere unui drept prin actul administrativ contestat.
- 21 Potrivit instanței de trimitere, Deutsche Lufthansa ar avea calitate procesuală activă pentru exercitarea acțiunii în anulare, în temeiul dreptului german, în cazul în care autorizația în litigiu ar avea ca efect stabilirea unui cadru pentru raporturile de drept privat, și anume dacă, într-un sistem de tarife de aeroport, tariful stabilit de una dintre părțile contractante și autorizat de autoritatea independentă de supraveghere s-ar impune în mod obligatoriu părților contractante, care nu s-ar putea abate de la acesta în cadrul unor contracte de utilizare.
- 22 Astfel, atunci când o autorizare a unui sistem de tarife de aeroport are ca efect stabilirea unui cadru pentru raporturile de drept privat, părțile contractante în cauză ar putea invoca o atingere adusă libertății lor de a exercita o acțiune, care decurge din articolul 2 alineatul (1) din Grundgesetz (Legea fundamentală). Or, în măsura în care această libertate de a acționa cuprinde libertatea contractuală și, prin urmare, dreptul de a negocia cu cealaltă parte conținutul acordurilor contractuale, liberă de orice constrângere statală, ea ar putea să stea la baza calității procesuale active a acestor părți, în sensul articolului 42 alineatul (2) din Codul de procedură administrativă.
- 23 În această privință, instanța de trimitere observă, în primul rând, că, în domeniul poștei și al telecomunicațiilor, legiuitorul german a prevăzut în mod expres un asemenea efect de stabilire a unui cadru pentru raporturile private.
- 24 În schimb, nu ar exista niciun indiciu care să sugereze că legiuitorul german a dorit să confere cerinței de autorizare prevăzute la articolul 19b alineatul (1) a doua teză din LuftVG un asemenea efect de delimitare a raporturilor de drept privat. Potrivit instanței de trimitere, această tăcere a legiuitorului german nu poate fi fortuită din moment ce, pe de o parte, legile anterioare prevedeau dispozitive de delimitare a raporturilor de drept privat și, pe de altă parte, hotărârea Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) din 8 iulie 1977, citată la punctul 16 din prezenta hotărâre, nu putea fi ignorată. Prin urmare, ar trebui să se deducă de aici că utilizatorii aeroportului și organul de administrare a aeroportului ar putea, chiar și sub regimul articolului 19b din LuftVG, să stabilească tarife care să se abată de la tarifele autorizate.
- 25 În plus, a recunoaște autorizării unui sistem de tarife de aeroport un efect de delimitare a raporturilor de drept privat și, corelativ, a le recunoaște utilizatorilor aeroportului o calitate procesuală activă ar modifica fundamental sistemul tradițional al căilor de atac, întrucât calea civilă ar face loc căii administrative, ipoteza menționată nefiind avută în vedere de legiuitorul german.
- 26 Aceste considerații întemeiate pe dreptul național ar putea să nu fie totuși pertinente în cazul în care Directiva 2009/12 ar impune, în principiu, să nu se permită organelor de administrare a aeroportului și utilizatorilor aeroportului să convină asupra unor tarife de aeroport diferite de cele aprobate de autoritatea independentă de supraveghere, în temeiul articolului 6 alineatul (5) prima teză litera (a) din directiva menționată.

- 27 În al doilea rând, un utilizator al aeroportului ar avea calitate procesuală activă pentru a exercita o acțiune împotriva unei autorizații precum autorizația în litigiu, în conformitate cu articolul 42 alineatul (2) din Codul de procedură administrativă, dacă articolul 19b din LuftVG ar proteja utilizatorii aeroportului în temeiul protecției terților. În acest scop, ar trebui totuși ca dispoziția în cauză să prevadă elemente factuale de individualizare care să permită diferențierea unui cerc de persoane suficient de disociat de publicul larg.
- 28 În al treilea rând, Directiva 2009/12, în special articolul 3, care interzice orice discriminare, ar putea impune să se recunoască Deutsche Lufthansa o calitate procesuală activă, în sensul articolului 42 alineatul (2) din Codul de procedură administrativă, în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva autorizației în litigiu. Aceasta ar fi situația în cazul în care controlul în echitate exercitat de instanțele civile cu privire la sistemul de tarifare, în conformitate cu articolul 315 din BGB, nu ar îndeplini cerințele acestei directive. Astfel, ar fi contrar normelor constituționale, în prezența unor tarife supuse unei reglementări statale, să li se refuze, în principiu, persoanelor care trebuie să le achite un control al tarifelor respective exercitat atât de instanțele administrative, cât și de instanțele civile.
- 29 În al patrulea rând, instanța de trimitere subliniază că, potrivit unei jurisprudențe constante, consideră că criteriul echității prevăzut la articolul 315 din BGB impune o evaluare comparativă a intereselor economice obiective ale contractanților în cauză, precum și o apreciere exhaustivă a obiectului contractului și a importanței prestației pentru care prețul solicitat ar trebui să reprezinte o contraprestație rezonabilă. În plus, cu toate că dispoziția menționată nu prevede acest lucru, alte aspecte, precum eventuale dispoziții ale unor legi speciale, la fel ca în cazul principiilor de drept al Uniunii privind tarifele, ar putea fi de asemenea luate în considerare în cadrul respectivei evaluări comparative.
- 30 Pe de altă parte, în cazul unor tarife în quantum prea ridicat, instanța civilă ar stabili quantumul echitabil, conferindu-i un efect *ex tunc*, în conformitate cu Directiva 2009/12. Deși o nouă stabilire a quantumului tarifelor de către instanță nu are, desigur, inițial, decât un efect *inter partes*, ceilalți utilizatori nu ar rămâne fără posibilitatea de a se prevala de aceasta, introducând, la rândul lor, o cale de atac similară, astfel încât aceste căi de atac ar conduce în mod global la o egalizare a quantumului tarifelor.
- 31 În această privință, instanța de trimitere consideră că Hotărârea din 9 noiembrie 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), nu permite să se stabilească nici dacă interpretarea reținută de Curte în această hotărâre poate fi transpusă în cazul tarifelor de aeroport reglementate de Directiva 2009/12, nici dacă controlul exercitat de instanțele civile cu privire la sistemele tarifare, întemeiat pe echitate potrivit articolului 315 din BGB, este conform cu Directiva 2009/12.
- 32 O calitate procesuală activă a Deutsche Lufthansa în calitate de utilizator al aeroportului, în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva autorizației în litigiu, ar putea fi de asemenea avută în vedere, din moment ce Directiva 2009/12 le recunoaște utilizatorilor aeroportului, la articolul 11 alineatul (7) prima teză, statutul de „părți implicate”. Directiva menționată ar putea fi astfel înțeleasă ca răspunzând intereselor utilizatorilor aeroportului prin faptul că le recunoaște acestora drepturi de informare și de consultare.
- 33 Întrucât consideră că problema dacă Deutsche Lufthansa în calitate de utilizator al aeroportului are o calitate procesuală activă, în conformitate cu articolul 42 alineatul (2) din Codul de procedură administrativă, în cadrul unei acțiuni în anulare formulate împotriva autorizației în litigiu depinde de interpretarea Directivei 2009/12, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) O reglementare națională care prevede că sistemul de tarife de aeroport stabilit de organul de administrare a aeroportului trebuie supus aprobării autorității de supraveghere independente, fără să interzică organului de administrare a aeroportului și utilizatorului aeroportului să stabilească

alte tarife decât cele aprobate de autoritatea de supraveghere, este compatibilă cu Directiva [2009/12], în special cu articolul 3, cu articolul 6 alineatele (3)-(5), precum și cu articolul 11 alineatele (1) și (7)?

- 2) O interpretare a legislației naționale în sensul că un utilizator al aeroportului nu poate contesta decizia autorității independente de supraveghere privind autorizarea sistemului de tarife de aeroport, dar că acesta poate formula împotriva organului de administrare a aeroportului o acțiune în care să invoce caracterul inechitabil al tarifului stabilit prin sistemul de tarife de aeroport este compatibilă cu directiva menționată?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 34 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2009/12, în special articolul 3, articolul 6 alineatul (5) litera (a), precum și articolul 11 alineatele (1) și (7) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că se opune unei dispoziții naționale care permite unui organ de administrare a unui aeroport să stabilească cu un utilizator al aeroportului tarife de aeroport diferite de cele stabilite de acest organ și aprobate de autoritatea independentă de supraveghere, în sensul directivei menționate.
- 35 Astfel cum reiese atât din cererea de decizie preliminară, cât și din răspunsul guvernului german la o întrebare adresată de Curte în ședință, prin adoptarea articolului 19b alineatele 1 și 3 din LuftVG, Republica Federală Germania a înțeles să aplice articolul 6 alineatul (5) litera (a) din Directiva 2009/12.
- 36 Această din urmă dispoziție autorizează un stat membru să decidă să nu aplice alineatele (3) și (4) ale articolului 6 din directiva menționată, în ceea ce privește modificările aduse nivelului sau structurii tarifelor de aeroport, în aeroporturile cu privire la care, în conformitate cu legislația națională, există o procedură obligatorie prin care tarifele de aeroport sau nivelul maxim al acestora sunt stabilite sau aprobate de autoritatea independentă de supraveghere.
- 37 În speță, rezultă că, după consultarea utilizatorilor aeroportului, organul de administrare a aeroportului a stabilit noul sistem de tarife de aeroport, iar ulterior l-a supus aprobării autorității independente de supraveghere. Prin urmare, autoritatea menționată a aprobat un sistem exhaustiv de tarife de aeroport. În aceste condiții, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 54 din concluzii, intervenția autorității independente de supraveghere nu s-a limitat la a determina sau la a aproba nivelul maxim al tarifelor respective.
- 38 Având în vedere modul de redactare a articolului 6 alineatul (5) litera (a) din Directiva 2009/12, este necesar să se considere că atât caracterul obligatoriu al procedurii prevăzute la articolul 19b alineatele 1 și 3 din LuftVG, cât și faptul că autoritatea independentă de supraveghere aprobă sistemul de tarife de aeroport stabilit de organul de administrare a aeroportului implică lipsa posibilității acestui organ de a se abate în vreun mod de la sistemul de tarifare menționat, în caz contrar lipsind de efect util aprobarea din partea autorității respective.
- 39 În consecință, atunci când o dispoziție națională precum articolul 19b alineatele (1) și (3) din LuftVG prevede o procedură obligatorie în temeiul căreia sistemul de tarife de aeroport este aprobat de o autoritate independentă de supraveghere, acest sistem trebuie să se aplice în mod obligatoriu tuturor utilizatorilor, fără a fi posibil să se stabilească cu un anumit utilizator al aeroportului tarife diferite de cele care au fost aprobate anterior.

- 40 Această interpretare literală este de altfel confirmată de o interpretare contextuală a directivei menționate.
- 41 În primul rând, articolul 11 alineatul (7) din Directiva 2009/12 prevede că deciziile autorității independente de supraveghere au caracter obligatoriu, fără a aduce atingere examinării pe cale parlamentară sau judecătorească, în funcție de modul în care se efectuează aceasta în statele membre. Or, autoritatea asociată deciziilor autorității independente de supraveghere ar fi afectată în cazul în care organul de administrare al aeroportului s-ar putea abate de la aceasta prin încheierea cu un utilizator al aeroportului a unui acord prin care se stabilesc tarife de aeroport diferite de cele care figurează în sistemul de tarife de aeroport aprobat de autoritatea independentă de supraveghere.
- 42 În plus, după cum enunță considerentul (2) al acestei directive, legiuitorul Uniunii a apreciat ca fiind necesar să se stabilească un cadru comun de reglementare a elementelor esențiale ale tarifelor de aeroport, precum și a modalității de stabilire a acestora, deoarece, în absența unui astfel de cadru, este posibil ca cerințe de bază în cadrul raportului dintre organele de administrare a aeroporturilor și utilizatorii aeroporturilor să nu fie respectate.
- 43 Or, stabilirea acestui cadru comun conduce la a conferi autorității independente de supraveghere un rol important, care este subliniat în special la articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2009/12. Astfel, din dispoziția menționată reiese că autoritatea independentă de supraveghere asigură aplicarea corectă a măsurilor luate în vederea asigurării conformității cu această directivă și a asumării cel puțin a sarcinilor atribuite în temeiul articolului 6 din respectiva directivă. De asemenea, considerentul (12) al Directivei 2009/12 enunță că intervenția acestei autorități trebuie să garanteze imparțialitatea deciziilor, precum și aplicarea corespunzătoare și eficace a directivei în discuție. În plus, autoritatea independentă de supraveghere este garantul respectării principiului nediscriminării, în conformitate cu articolul 3 prima teză din Directiva 2009/12.
- 44 În al doilea rând, a permite unui organ de administrare a unui aeroport să stabilească cu un utilizator al aeroportului alte tarife decât cele aprobate de autoritatea independentă de supraveghere ar repune în discuție principiile consultării, transparenței și nediscriminării utilizatorilor aeroportului, astfel cum rezultă acestea din articolul 3, din articolul 6 alineatele (1) și (2), precum și din articolul 7 din Directiva 2009/12.
- 45 *Primo*, trebuie arătat că articolul 6 alineatul (5) litera (a) din Directiva 2009/12 permite statelor membre să decidă să nu aplice doar alineatele (3) și (4) ale articolului 6 din această directivă, astfel încât statele respective rămân obligate să respecte alineatele (1) și (2) ale articolului menționat. Or, pentru a garanta respectarea principiului nediscriminării, articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2009/12 obligă statele membre să prevadă o procedură referitoare la desfășurarea de consultări între organul de administrare a aeroportului și utilizatorii aeroportului sau reprezentanții utilizatorilor sau asociațiile de utilizatori ai aeroportului. Astfel de consultări, care au loc în principiu cel puțin o dată pe an, privesc funcționarea sistemului de tarife de aeroport, nivelul tarifelor de aeroport și, dacă este cazul, calitatea serviciilor furnizate.
- 46 Articolul 6 alineatul (2) din respectiva directivă îndeamnă, la rândul său, statele membre să favorizeze o abordare consensuală cu ocazia modificării aduse sistemului de tarife de aeroport sau nivelului acestora. Astfel, ele trebuie să se asigure că modificările menționate se efectuează, în măsura posibilului, de organul de administrare a aeroportului în acord cu utilizatorii aeroportului. Revine în special organului de administrare a aeroportului sarcina să prezinte utilizatorilor aeroportului orice propuneri de modificare a sistemului de tarife de aeroport sau a nivelului acestora, împreună cu motivele care stau la baza modificărilor propuse, cu cel puțin patru luni înainte de intrarea în vigoare a modificărilor respective, cu excepția cazului în care intervin împrejurări excepționale, care trebuie justificate față de utilizatorii aeroportului. Organul de administrare a aeroportului organizează consultări cu utilizatorii aeroportului pe tema modificărilor propuse și ține cont de opiniile acestora înainte de a adopta o decizie. În mod normal, organul de administrare a aeroportului publică decizia

sau recomandarea adoptată cel târziu cu două luni înainte de intrarea în vigoare a acesteia. Organul de administrare a aeroportului își justifică decizia față de opiniile utilizatorilor aeroportului în cazul în care nu se ajunge la niciun acord între organul de administrare a aeroportului și utilizatorii aeroportului cu privire la modificările propuse.

- 47 Rezultă astfel că consultarea utilizatorilor aeroportului cu ocazia modificării sistemului de tarife de aeroport sau a nivelului acestora, prevăzută la articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2009/12, ar fi golită de conținut dacă după consultarea acestora din urmă și după obținerea aprobării din partea autorității independente de supraveghere organul de administrare a aeroportului s-ar putea abate de la sistemul de tarife astfel negociat, apoi validat, în favoarea unui anumit utilizator al aeroportului.
- 48 *Secundo*, prin abaterea în beneficiul unui utilizator al aeroportului de la sistemul de tarife de aeroport aprobat de autoritatea independentă de supraveghere, organul de administrare ar favoriza acest utilizator și astfel ar aduce atingere nu numai principiului nediscriminării, ci și principiului transparenței, garantate la articolul 3 și, respectiv, la articolul 7 din Directiva 2009/12. În această privință, considerentul (13) al directivei menționate enunță că este foarte important ca utilizatorii aeroporturilor să fie informați de către organele de administrare a aeroportului cu privire la modul și la elementele pe baza cărora sunt calculate tarifele de aeroport. O asemenea transparență ar oferi transportatorilor aerieni o imagine de ansamblu asupra costurilor suportate de aeroport și asupra productivității investițiilor aeroportuare.
- 49 Principiile transparenței și nediscriminării sunt, așadar, strâns legate, în sensul că respectarea primului permite utilizatorilor să identifice încălcările celui de al doilea. Astfel, pentru a garanta că tarifele de aeroport nu discriminează între utilizatorii aeroportului, după cum impune articolul 3 prima teză din Directiva 2009/12 coroborat cu considerentul (11) al acestei directive, organele de administrare a aeroporturilor pun în aplicare o procedură obligatorie de consultare periodică cu utilizatorii aeroportului, cu posibilitatea pentru fiecare parte de a recurge la o autoritate independentă de supraveghere în cazul în care o decizie privind tarifele de aeroport sau modificarea sistemului de tarifare este contestată de utilizatorii aeroportului.
- 50 *Tertio*, faptul că articolul 3 a doua teză din Directiva 2009/12 autorizează adaptarea tarifelor de aeroport în funcție de anumite aspecte de interes public și general, inclusiv chestiuni referitoare la protecția mediului, nu poate infirma considerațiile care precedă. În fapt, după cum precizează a treia teză a acestei dispoziții coroborată cu considerentul (15) al directivei menționate, criteriile utilizate pentru o astfel de adaptare trebuie să fie relevante, obiective, transparente și, prin urmare, clare.
- 51 Rezultă că adaptarea tarifelor de aeroport nu poate fi realizată în cadrul confidențial al unei negocieri contractuale între organul de administrare a aeroportului și un utilizator al aeroportului considerat izolat. Dimpotrivă, o astfel de adaptare nu poate fi admisă decât dacă se limitează să pună în aplicare criterii cunoscute de toți utilizatorii aeroportului, în măsura în care acestea figurează în sistemul de tarifare aprobat de autoritatea independentă de supraveghere.
- 52 Criteriile care permit adaptarea tarifelor de aeroport trebuie să figureze, în consecință, în sistemul de tarifare supus aprobării autorității independente de supraveghere, ceea ce presupune ca utilizatorii aeroportului să fi fost de asemenea consultați cu privire la aceste criterii.
- 53 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că Directiva 2009/12, în special articolul 3, articolul 6 alineatul (5) litera (a), precum și articolul 11 alineatele (1) și (7), trebuie interpretată în sensul că se opune unei dispoziții naționale care permite unui organ de administrare a aeroportului să stabilească împreună cu un utilizator al aeroportului tarife de aeroport diferite de cele stabilite de respectivul organ și aprobate de autoritatea independentă de supraveghere, în sensul directivei menționate.

Cu privire la a doua întrebare

- 54 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Directiva 2009/12 trebuie interpretată în sensul că se opune unei interpretări a dreptului național în temeiul căreia un utilizator al aeroportului nu poate să conteste în mod direct decizia de aprobare a sistemului de tarife de aeroport de către autoritatea independentă de supraveghere, însă poate să formuleze o cale de atac împotriva organului de administrare a aeroportului în fața unei instanțe civile și, cu această ocazie, să invoce numai faptul că tariful stabilit în sistemul de tarife de aeroport pe care trebuie să îl achite acest utilizator este inechitabil.
- 55 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că, prevăzând că deciziile autorității independente de supraveghere sunt obligatorii, fără a aduce atingere examinării pe cale parlamentară sau judecătorească, în funcție de modul în care se efectuează aceasta în statele membre, articolul 11 alineatul (7) ultima teză din Directiva 2009/12 poate fi interpretat în sensul că permite statelor membre să aleagă între un control parlamentar sau un control jurisdicțional.
- 56 Cu toate acestea, în temeiul unei jurisprudențe constante, principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului Uniunii, care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre și care este în prezent consacrat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 37). În plus, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE impune statelor membre să stabilească căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.
- 57 În consecință, lipsa controlului jurisdicțional nu poate fi compensată printr-un control parlamentar.
- 58 Pe de altă parte, astfel cum a arătat în esență domnul avocat general la punctele 32-40 din concluzii, principiile de bază pe care se întemeiază Directiva 2009/12, și anume lipsa unei discriminări, transparența și consultarea persoanelor interesate cu ocazia modificării sistemului de tarife de aeroport sau a nivelului acestora, care sunt garantate prin articolele 3, 7 și, respectiv, 6 din directiva menționată coroborate cu considerentele (9) și (11)-(13) ale directivei respective, se analizează atât ca obligații care incumbă organului de administrare a aeroportului, cât și ca drepturi de care se pot prevala în justiție utilizatorii aeroportului în calitate de „părți implicate”, în sensul articolului 11 alineatul (7) din Directiva 2009/12.
- 59 În aceste condiții, instanțele din statele membre sunt cele care trebuie să asigure protecția jurisdicțională a drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul Directivei 2009/12 (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 38).
- 60 În această privință, chiar dacă dreptul intern este, în principiu, cel care stabilește calitatea procesuală activă și interesul justițiabilului de a exercita o acțiune, dreptul Uniunii impune totuși ca legislația națională să nu aducă atingere dreptului la protecție jurisdicțională efectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 42), în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.
- 61 În aceste condiții, principiul protecției jurisdicționale efective nu impune, prin el însuși, existența unei acțiuni de sine stătătoare prin care să se urmărească pe cale principală contestarea conformității prevederilor interne cu normele Uniunii în măsura în care există una sau mai multe căi procesuale care permit pe cale incidentală asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctele 47 și 53).

- 62 În această privință, deși revine, în principiu, ordinii juridice din fiecare stat membru sarcina de a desemna instanțele competente și de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii, aceste modalități procedurale nu trebuie, printre altele, să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctele 39 și 43, precum și jurisprudența citată).
- 63 De altfel, instanțele naționale sunt cele care trebuie să interpreteze modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor cu care sunt sesizate în cea mai mare măsură posibilă astfel încât aceste modalități să primească o aplicare ce va contribui la îndeplinirea obiectivului de a garanta o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 44). În plus, o instanță națională nu poate considera în mod valabil că se găsește în imposibilitatea de a interpreta o dispoziție națională în conformitate cu dreptul Uniunii pentru simplul motiv că această dispoziție a fost interpretată în mod constant într-un sens care nu este compatibil cu dreptul menționat (Hotărârea din 11 septembrie 2018, IR, C-68/17, EU:C:2018:696, punctul 65).
- 64 În lumina acestor considerații trebuie să se răspundă la a doua întrebare adresată de instanța de trimitere.
- 65 În speță, din decizia de trimitere reiese că în Germania, în temeiul articolului 42 alineatul (2) din Codul de procedură administrativă, o acțiune în anulare îndreptată împotriva unui act administrativ nu este admisibilă decât dacă reclamantul arată că drepturile sale sunt încălcate prin acest act. Or, de la pronunțarea hotărârii Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) din 8 iulie 1977, citată la punctul 16 din prezenta hotărâre, se consideră că decizia prin care autoritatea independentă de supraveghere aprobă un sistem de tarife de aeroport nu produce efecte juridice decât în raportul dintre această autoritate și organul de administrare a aeroportului. O astfel de decizie nu poate, prin urmare, să fie contestată decât în mod indirect, în fața unei instanțe civile, cu ocazia unei acțiuni îndreptate împotriva unei decizii a organului de administrare a aeroportului care impune plata unui tarif. În plus, întrucât articolul 315 alineatul (3) din BGB impune instanței civile să judece în echitate, instanța menționată trebuie nu numai să evalueze comparativ interesele economice obiective ale contractanților în cauză ci și să aprecieze în mod exhaustiv obiectul contractului și importanța prestației pentru care prețul solicitat trebuie să reprezinte o contraprestație rezonabilă. Totuși, din jurisprudența națională ar rezulta că instanța civilă poate să țină seama și de alte aspecte, care decurg din legi speciale, precum principiile de drept al Uniunii.
- 66 Prin urmare, trebuie să se determine dacă, în cauza în discuție în litigiul principal, obligația de a sesiza o instanță civilă care judecă în echitate, în temeiul articolului 315 alineatul (3) din BGB, a utilizatorului aeroportului care dorește să conteste decizia autorității independente de supraveghere de aprobare a sistemului de tarife de aeroport în raport cu Directiva 2009/12 nu are ca efect să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de directiva menționată, cu încălcarea principiului efectivității (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 43 și jurisprudența citată).
- 67 În această privință este suficient să se constate că, astfel cum a arătat deja Curtea într-un context similar, punând accentul exclusiv pe raționalitatea economică a contractului individual, aplicarea articolului 315 din BGB se află în contradicție cu faptul că doar o stabilire a tarifelor pe baza unor criterii uniforme poate garanta că politica în materie tarifară este aplicată în mod egal tuturor întreprinderilor în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 noiembrie 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punctul 74).

- 68 În plus, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 77 din concluzii, alte aspecte „cruciale” ale procedurii care s-a finalizat cu aprobarea tarifelor de aeroport, precum chestiuni referitoare la modul în care organul decizional își adoptă deciziile sau la eventualele vicii de formă care au putut fi relevante pentru adoptarea conținutului deciziei administrative, nu sunt supuse controlului instanței civile.
- 69 În sfârșit, un control al tarifelor potrivit echității, precum și adoptarea, după caz, a unei decizii pe baza unei aprecieri *ex aequo et bono*, în conformitate cu articolul 315 alineatul (3) din BGB, sunt contrare principiului nediscriminării utilizatorilor aeroportului, garantat de articolul 3 din Directiva 2009/12, cu atât mai mult cu cât hotărârile pronunțate de instanțele civile germane ar avea efecte limitate numai la părțile din litigiile aflate pe rolul acestor instanțe (a se vedea prin analogie Hotărârea din 9 noiembrie 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, punctele 83 și 94).
- 70 În consecință, articolul 315 alineatul (3) din BGB, în temeiul căruia utilizatorii aeroportului se află în imposibilitatea de a obține un control jurisdicțional efectuat pe baza unor elemente obiective și care să poată asigura respectarea deplină a condițiilor impuse de Directiva 2009/12, nu permite instanțelor civile germane să le asigure acestor utilizatori o protecție jurisdicțională efectivă.
- 71 În aceste condiții, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că Directiva 2009/12 trebuie interpretată în sensul că se opune unei interpretări a dreptului național în temeiul căreia un utilizator al aeroportului nu poate să conteste în mod direct decizia de aprobare a sistemului de tarife de aeroport de către autoritatea independentă de supraveghere, însă poate să formuleze o cale de atac împotriva organului de administrare a aeroportului în fața unei instanțe civile și, cu această ocazie, să invoce numai faptul că tariful fixat în sistemul de tarife de aeroport pe care trebuie să îl achite acest utilizator este inechitabil.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 72 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

- 1) Directiva 2009/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport, în special articolul 3, articolul 6 alineatul (5) litera (a), precum și articolul 11 alineatele (1) și (7) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că se opune unei dispoziții naționale care permite unui organ de administrare a aeroportului să stabilească cu un utilizator al aeroportului tarife de aeroport diferite de cele stabilite de acest organ și aprobate de autoritatea independentă de supraveghere, în sensul directivei menționate.**
- 2) Directiva 2009/12 trebuie interpretată în sensul că se opune unei interpretări a dreptului național în temeiul căreia un utilizator al aeroportului nu poate să conteste în mod direct decizia de aprobare a sistemului de tarife de aeroport de către autoritatea independentă de supraveghere, însă poate să formuleze o cale de atac împotriva organului de administrare a aeroportului în fața unei instanțe civile și, cu această ocazie, să invoce numai faptul că tariful fixat în sistemul de tarife de aeroport pe care trebuie să îl achite acest utilizator este inechitabil.**

Semnături