Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 27ης Ιουνίου 2019[1]

Υπόθεση C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
κατά
Land Berlin,
παρισταμένων των:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht
(Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Αεροπορικές μεταφορές – Αερολιμενικά τέλη – Προστασία των δικαιωμάτων των χρηστών των αερολιμένων – Δυνατότητα συμφωνίας τελών διαφορετικών από εκείνα που ενέκρινε η ανεξάρτητη εποπτική αρχή – Ένδικα βοηθήματα – Αρμοδιότητα του πολιτικού δικαστηρίου – Συμβατότητα με την οδηγία 2009/12/ΕΚ»

1. Η οδηγία 2009/12/ΕΚ[2] προβλέπει ότι οι φορείς διαχείρισης αερολιμένων εισπράττουν από τους «χρήστες» (ήτοι τα πρόσωπα εκείνα που μεταφέρουν αεροπορικώς επιβάτες, ταχυδρομείο ή φορτίο)[3] τέλη ως αντιπαροχή για τη χρήση των εγκαταστάσεων και για τις υπηρεσίες που παρέχουν στους χρήστες οι φορείς αυτοί.

2. Εν ολίγοις, τα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου αφορούν την έγκριση των αερολιμενικών τελών, είτε από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή (στο εξής: εποπτική αρχή) είτε από τον φορέα διαχείρισης κάθε αερολιμένα. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί επίσης να διευκρινιστούν ο τρόπος με τον οποίο ο χρήστης μπορεί να προσβάλει τα εν λόγω τέλη καθώς και το όργανο ενώπιον του οποίου μπορεί να τα προσβάλει.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2009, για τα αερολιμενικά τέλη (ΕΕ 2009, L 70, σ. 1· στο εξής: οδηγία).

3 Θα χρησιμοποιώ τον όρο *χρήστης* υπ' αυτήν την έννοια, η οποία, επομένως, δεν θα περιλαμβάνει τους επιβάτες που κάνουν χρήση των αερολιμενικών εγκαταστάσεων και υπηρεσιών (στους οποίους οι αεροπορικές εταιρίες μετακυλίουν, εν συνεχεία, το ποσό του τέλους).

I. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης. Η οδηγία 2009/12

3. Το άρθρο 2 («Ορισμοί») έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) "αερολιμένας": έκταση διαρρυθμισμένη ειδικά για την προσγείωση, την απογείωση και τους ελιγμούς αεροσκαφών, συμπεριλαμβανομένων των τυχών βοηθητικών εγκαταστάσεων για τις ανάγκες της κίνησης και της εξυπηρέτησης των αεροσκαφών, καθώς και οι εγκαταστάσεις που υποβοηθούν τις εμπορικές αεροπορικές υπηρεσίες·

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·

[…]».

4. Το άρθρο 3 («Απαγόρευση διακρίσεων») διαλαμβάνει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα αερολιμενικά τέλη να μην εισάγουν διακρίσεις μεταξύ χρηστών αερολιμένων, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. 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.»

5. Το άρθρο 5 («Κοινά συστήματα επιβολής τελών») ορίζει τα εξής:

«Αφού ενημερώσουν την Επιτροπή και σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, τα κράτη μέλη μπορεί να επιτρέπουν σε φορέα διαχείρισης αερολιμένος να εφαρμόζει κοινό και διαφανές σύστημα επιβολής τελών σε αερολιμένες που εξυπηρετούν την ίδια πόλη ή αστικό κέντρο υπό τον όρο ότι έκαστος αερολιμένας συμμορφώνεται πλήρως προς τις απαιτήσεις περί διαφάνειας του άρθρου 7.»

6. Το άρθρο 6 («Διαβουλεύσεις και επανόρθωση») προβλέπει 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 ενώσεών 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. 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 […]».

7. Κατά το άρθρο 7 («Διαφάνεια»):

«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 οιωνδήποτε προτεινόμενων μειζόνων επενδύσεων ως προς τα αποτελέσματα που έχουν για τη χωρητικότητα του αερολιμένα.

[…]»

8. Το άρθρο 11 («Ανεξάρτητη εποπτική αρχή») ορίζει 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 διαβουλεύεται 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.

[…]»

Β. Το γερμανικό δίκαιο

1. Verwaltungsgerichtsordnung (κώδικας διοικητικής δικονομίας· στο εξής: VwGO)

9. Βάσει του άρθρου 42, παράγραφος 2, εκτός εάν ο νόμος ορίζει άλλως, η προσφυγή ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου ασκείται παραδεκτώς μόνον εάν ο προσφεύγων προβάλλει ότι διοικητική πράξη ή η άρνηση έκδοσης ή η μη έκδοση αυτής συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων του.

2. Luftverkehrsgesetz (νόμος περί εναέριας κυκλοφορίας)

10. Το άρθρο 19b, παράγραφος 1, ρυθμίζει το σύστημα των αερολιμενικών τελών. Ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα υποβάλλει το σύστημα τελών προς έγκριση στην αρμόδια για την έκδοση αδειών αρχή, η οποία το εγκρίνει εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις[4].

11. Το άρθρο 19b, παράγραφος 3, προβλέπει τη διαδικασία έγκρισης του συστήματος τελών, η οποία έχει τα ακόλουθα στάδια:

– τουλάχιστον έξι μήνες πριν από την έναρξη ισχύος του, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα οφείλει να υποβάλει στους χρήστες του αερολιμένα σχέδιο συστήματος τελών ή οποιαδήποτε μεταβολή, μαζί με τη σχετική αιτιολογία·

– τουλάχιστον πέντε μήνες πριν από την έναρξη ισχύος της κλίμακας τελών, πρέπει να υποβληθεί αίτηση έγκρισης στην αρμόδια για την έκδοση αδειών αρχή. Η αίτηση πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να λαμβάνει υπόψη τις αντιρρήσεις των χρηστών·

– η έγκριση παρέχεται εφόσον το ύψος των τελών είναι εύλογο σε σχέση με τις προϋπολογισθείσες λειτουργικές δαπάνες και τα τέλη τείνουν να διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα των παροχών. Η εξέταση αυτή μπορεί να μην πραγματοποιηθεί εάν ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα και οι χρήστες συνήψαν συμφωνία σχετικά με το σύστημα τελών.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (αστικός κώδικας· στο εξής: BGB)

12. Κατά το άρθρο 315 του BGB, το οποίο αφορά τις συμβάσεις:

– εάν η παροχή πρέπει να προσδιορισθεί από έναν εκ των συμβαλλομένων, σε περίπτωση αμφιβολίας, ο προσδιορισμός αυτός πρέπει να γίνει ex aequo et bono·

– ο προσδιορισμός συντελείται μέσω δήλωσης απευθυνόμενης στον αντισυμβαλλόμενο·

– όταν προσδιορίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο, η παροχή δεσμεύει τον αντισυμβαλλόμενο μόνον εφόσον είναι σύμφωνη προς το κριτήριο της δίκαιης κρίσης. Σε αντίθετη περίπτωση, η παροχή προσδιορίζεται με δικαστική απόφαση.

ΙΙ. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

13. Η διάταξη περί παραπομπής περιήλθε στο Δικαστήριο στις 8 Ιουνίου 2018.

4 Τα τέλη πρέπει να πληρούν κατάλληλα, αντικειμενικά, διάφανα και αμερόληπτα κριτήρια· οι υπηρεσίες και οι υποδομές στις οποίες επιβάλλονται πρέπει να καθορίζονται σαφώς· τα τέλη πρέπει να υπολογίζονται σε συνάρτηση με το κόστος και να καθορίζονται εκ των προτέρων· όλοι οι χρήστες πρέπει να έχουν πρόσβαση με τον ίδιο τρόπο στις υπηρεσίες και στις υποδομές· η επιβολή τελών διαφορετικού ύψους δεν επιτρέπεται, εκτός εάν συντρέχει αντικειμενικός λόγος.

14. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Deutsche Lufthansa, η Berliner Flughafen Gesellschaft, το Land Berlín (ομόσπονδο κράτος του Βερολίνου), η Γερμανική και η Πολωνική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη στις 11 Απριλίου 2019, παρέστησαν όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία, πλην της Πολωνικής Κυβέρνησης.

III. Πραγματικά περιστατικά και προδικαστικά ερωτήματα

A. Ιστορικό

15. Στις 25 Ιουνίου 2014, η εταιρία διαχείρισης του αερολιμένα Berlín-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) υπέβαλε προς έγκριση στο Land του Βερολίνου, στο οποίο υπάγεται η εποπτική αρχή, πρόταση αεροπορικών τελών.

16. Στις 13 Οκτωβρίου 2014, η εποπτική αρχή χορήγησε τη ζητηθείσα έγκριση, σύμφωνα με το ο άρθρο 19b του νόμου περί ναυσιπλοΐας.

17. Η Deutsche Lufthansa άσκησε προσφυγή ενώπιον του Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Ανώτερου Διοικητικού Δικαστηρίου Βερολίνου-Βρανδεμβούργου, Γερμανία) με αίτημα την ακύρωση της έγκρισης.

18. Με απόφαση της 22ας Ιουνίου 2016, το δικαστήριο αυτό απέρριψε την προσφυγή, εκτιμώντας ότι η Deutsche Lufthansa δεν διέθετε ενεργητική νομιμοποίηση (βάσει του άρθρου 42, παράγραφος 2, του VwGO), καθόσον η έγκριση δεν ήταν δυνατόν να προσβάλλει τα δικαιώματά της.

19. Η Deutsche Lufthansa κατέθεσε αίτηση αναιρέσεως («Revision») ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία), το οποίο υποβάλλει στο Δικαστήριο τα δύο ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα.

«1) Μπορεί να θεωρηθεί ότι συνάδει προς την οδηγία 2009/12/ΕΚ […], 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 των αερολιμενικών τελών από την ανεξάρτητη εποπτική αρχή, ενώ μπορεί να ασκήσει ένδικο βοήθημα κατά του φορέα διαχειρίσεως του αερολιμένα και να προβάλει συναφώς ότι το τέλος που καθορίσθηκε στο πλαίσιο του συστήματος αερολιμενικών τελών δεν ανταποκρίνεται στο κριτήριο της δίκαιης κρίσεως;»

20. Το αιτούν δικαστήριο βεβαιώνει ότι, κατά τη νομολογία του, η έγκριση δεν είναι νομικά δεσμευτική για τον καθορισμό των τελών[5]. Το άρθρο 19b του LuftVG δημιουργεί σχέση δημοσίου δικαίου μόνο μεταξύ της εποπτικής αρχής και του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα, υπό την ιδιότητά του ως αποδέκτη της έγκρισης. Δεδομένου ότι ο δεσμός που συνδέει τον φορέα διαχείρισης του αερολιμένα με τους χρήστες του αερολιμένα είναι δεσμός ιδιωτικού δικαίου, η αμοιβή που συμφωνείται μεταξύ των μερών θα ισχύει έστω και απουσία έγκρισης.

5 Παραπέμπει στην απόφαση της 8ης Ιουλίου 1977, η οποία εκδόθηκε σε σχέση με το άρθρο 43 της προϊσχύσασας κανονιστικής απόφασης περί των αδειών εκμεταλλεύσεως στον τομέα της αεροναυτιλίας.

21. Κατά το αιτούν δικαστήριο, βάσει της νομολογίας των πολιτικών δικαστηρίων, ο έλεγχος του ύψους των τελών επαφίεται στα πολιτικά δικαστήρια, τα οποία διενεργούν έλεγχο κατά δίκαιη κρίση, σύμφωνα με το άρθρο 315 του BGB.

22. Πάντως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το διοικητικό δικαστήριο είναι αρμόδιο να επιληφθεί της άμεσης προσφυγής κατά της έγκρισης (και, επομένως, ότι η προσφεύγουσα διαθέτει ενεργητική νομιμοποίηση), στις ακόλουθες περιπτώσεις:

– εάν θεωρηθεί ότι η έγκριση καθορίζει γενικές προϋποθέσεις σύναψης συμβάσεων τις οποίες δεν μπορούν να τροποποιήσουν τα μέρη, με αποτέλεσμα αυτά να μην μπορούν να συμφωνήσουν τέλη διαφορετικά από εκείνα που υποδεικνύει η εποπτική αρχή·

– εάν το άρθρο 19b του LuftVG παρέχει στους χρήστες των αερολιμένων ατομική προστασία, με αποτέλεσμα να αναγνωρίζει σε αυτούς έννομο συμφέρον υπέρτερο εκείνου που αναγνωρίζεται στο ευρύ κοινό.

23. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι, λαμβανομένης υπόψη της απόφασης CTL Logistics[6], θα μπορούσε να αμφισβητηθεί η καταλληλότητα της ρύθμισης του άρθρου 315 του BGB για την εκπλήρωση των απαιτήσεων της οδηγίας. Εάν αποκλειστεί η δυνατότητα προσφυγής στα πολιτικά δικαστήρια για την προστασία των δικαιωμάτων των χρηστών των αερολιμένων, αυτοί δεν θα διαθέτουν εναλλακτική δυνατότητα προάσπισης των συμφερόντων τους και τούτο θα αντίκειται στην αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η οποία κατοχυρώνεται στον Grundgesetz (γερμανικό Θεμελιώδη Νόμο).

24. Το αιτούν δικαστήριο προτείνει ως λύση να ερμηνευθεί το άρθρο 19b του LuftVG κατά τρόπο που θα συνάδει προς τον Θεμελιώδη Νόμο, ώστε να αναγνωριστεί η νομιμοποίηση των χρηστών, βάσει του άρθρου 42, παράγραφος 2, του VwGO.

Β. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

25. Από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι, στη Γερμανία, η εποπτική αρχή εγκρίνει τα αερολιμενικά τέλη. Ο χρήστης μπορεί να προσβάλει την έγκριση αυτή μόνον *έμμεσα*, ασκώντας προσφυγή ενώπιον πολιτικών δικαστηρίων, και, επομένως, η ενδεχόμενη θετική έκβαση της προσφυγής του θα ωφελήσει μόνον τον ίδιο. Αντιθέτως, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα μπορεί να ασκήσει προσφυγή κατά της έγκρισης αυτής *άμεσα* ενώπιον διοικητικών δικαστηρίων.

26. Στο πλαίσιο αυτό, οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου αφορούν το ενδεχόμενο να είναι το διοικητικό δικαστήριο αρμόδιο να επιληφθεί *άμεσα* της προσφυγής χρήστη (αεροπορικής εταιρίας) κατά του συστήματος τελών που εγκρίνει η εποπτική αρχή. Αυτό θα συνέβαινε εάν τα μέρη δεν δικαιούνταν να διαπραγματευτούν τιμές διαφορετικές από εκείνες που καθορίζει η εποπτική αρχή και εάν η δικαστική προστασία των δικαιωμάτων των χρηστών, η οποία έχει ανατεθεί στα πολιτικά δικαστήρια, θεωρούνταν μη συμβατή προς την οδηγία.

27. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να υπεισέλθει στην ερμηνεία των κανόνων του εθνικού δικαίου ούτε να αποφανθεί σχετικά με τις επιμέρους αρμοδιότητες των εθνικών δικαστηρίων ή σχετικά με τον τρόπο ρύθμισης της νομιμοποίησης των εναγόντων ή προσφευγόντων στις αντίστοιχες αστικές ή διοικητικές διαδικασίες. Μπορεί, όμως, να προτείνει κατευθυντήριες γραμμές για την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης οι οποίες θα παράσχουν στο αιτούν δικαστήριο τη δυνατότητα να συναγάγει τα αναγκαία συμπεράσματα.

6 Απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2017 (C-489/15, EU:C:2017:834, στο εξής: απόφαση CTL Logistics).

28. Προτού αναλύσω τα δύο προδικαστικά ερωτήματα, κρίνω σκόπιμο να εξετάσω αν η οδηγία αναγνωρίζει στους χρήστες των αερολιμένων έννομο συμφέρον προκειμένου να προσβάλουν τον καθορισμό των τελών.

Γ. Το έννομο συμφέρον των χρηστών να προσβάλουν τα αερολιμενικά τέλη

29. Κατά την επεξεργασία της οδηγίας για τα αερολιμενικά τέλη, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι η πρότασή της αποτελεί μέρος «ευρύτερης πρωτοβουλίας, η οποία εστιάζεται στους αερολιμένες και επιζητεί να προωθήσει αποτελεσματικές αεροπορικές δραστηριότητες και βέλτιστη χρήση της δυσεύρετης χωρητικότητας»[7]. Υπογράμμισε, συγκεκριμένα, τη σημασία των τελών για την αποτελεσματικότητα της δραστηριότητας των αεροπορικών εταιριών[8].

30. Επομένως, η ανταγωνιστικότητα των αεροπορικών εταιριών της Ένωσης κατέχει κεντρική θέση στον σχεδιασμό του συστήματος αερολιμενικών τελών[9].

31. Η Επιτροπή είχε στη διάθεσή της, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες επιλογές:

– ανάθεση στα κράτη μέλη της αρμοδιότητας για τη ρύθμιση του ζητήματος·

– πρόβλεψη μέγιστης παρέμβασης, ήτοι θέσπιση ρυθμιστικού συστήματος εφαρμοστέου στο σύνολο της Ένωσης με ομοιόμορφο τρόπο, δυνάμει του οποίου τα αερολιμενικά τέλη θα καθορίζονται και θα εισπράττονται βάσει ενιαίας μεθόδου υπολογισμού·

– ως ενδιάμεση λύση, θέσπιση γενικού πλαισίου με κοινούς κανόνες, στο οποίο οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα διαθέτουν μεγαλύτερη ευχέρεια προσαρμογής της οδηγίας στις εθνικές περιστάσεις[10].

32. Προκρίθηκε η τρίτη επιλογή, η οποία αποτυπώνεται στην αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας[11]. Για τον λόγο αυτό, η σχέση μεταξύ των φορέων διαχείρισης των αερολιμένων και των χρηστών πρέπει, όσον αφορά τα τέλη, να σέβεται ορισμένες βασικές αρχές, οι οποίες καθορίζονται στο κείμενο της οδηγίας αυτής.

33. Συγκεκριμένα, οι αρχές αυτές είναι η απαγόρευση των διακρίσεων, η διαφάνεια και η συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη διαδικασία.

7 Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα αερολιμενικά τέλη (υποβληθείσα από την Επιτροπή) SEC(2006) 1688· SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 τελικό.

8 «Οι αερομεταφορείς της ΕΕ δραστηριοποιούνται μέσα σε ένα έντονα κυκλικό οικονομικό περιβάλλον, όπου επικρατεί αυξημένος διεθνής ανταγωνισμός […]. Ολόκληρη η αλυσίδα εφοδιασμού των αερομεταφορών πρέπει να καταστεί όσο το δυνατόν πιο ανταγωνιστική, έτσι ώστε να εξασφαλισθεί η συνεχής ανταγωνιστικότητα της οικονομίας όλης της ΕΕ. Τα αερολιμενικά τέλη αποτελούν σημαντικό κρίκο της αλυσίδας αυτής, διότι ανέρχονται στο 4 % έως 8 % των λειτουργικών δαπανών των κυριότερων κοινοτικών αερομεταφορέων».

9 Η Γερμανική Κυβέρνηση έχει επίγνωση της περίστασης αυτής, δεδομένου ότι αναγνωρίζει στις παρατηρήσεις της (σημείο 54) τη σημασία του ύψους των τελών για τους αερολιμένες και για τις αεροπορικές εταιρίες, ως παράγοντα επιλογής από τις αεροπορικές εταιρίες των προορισμών τους.

10 Έγγραφο εκτίμησης επιπτώσεων της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα αερολιμενικά τέλη (υποβληθείσα από την Επιτροπή) SEC(2006) 1688· SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 τελικό, σημείο 6.2.2. [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf]

11 «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».

34. Όσον αφορά την αρχή της *απαγόρευσης των διακρίσεων*, το άρθρο 3 της οδηγίας ορίζει ότι τα τέλη δεν πρέπει να μπορούν να εισάγουν «διακρίσεις μεταξύ χρηστών αερολιμένων». Πρόκειται για κανόνα ο οποίος σκοπεί στη διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των αεροπορικών εταιριών που χρησιμοποιούν τον αερολιμένα, εμποδίζοντας την ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων εις βάρος άλλων και, επομένως, τη δυνατότητα υποσκελισμού των ανταγωνιστών τους με την παροχή ελκυστικότερων υπηρεσιών στην αγορά [12].

35. Όσον αφορά τη *συμμετοχή των χρηστών* στη διαδικασία καθορισμού των τελών, το άρθρο 6 της οδηγίας προβλέπει τη διεξαγωγή περιοδικών διαβουλεύσεων μεταξύ αυτών και των φορέων διαχείρισης –τουλάχιστον άπαξ ετησίως– (παράγραφος 1), καθώς και πριν από κάθε μεταβολή του συστήματος αερολιμενικών τελών ή του ύψους αυτών (παράγραφος 2) [13].

36. Η τελική απόφαση μπορεί να προσλάβει δύο μορφές, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 6 της οδηγίας, ανάλογα με το αν:

– ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα είναι αρμόδιος να αποφασίζει για τα τέλη (παράγραφος 2). Στην περίπτωση αυτή, χωρεί προσφυγή, με ανασταλτικό αποτέλεσμα, κατά της απόφασής του ενώπιον της εποπτικής αρχής·

– «τα αερολιμενικά τέλη ή το μέγιστο ύψος τους» καθορίζονται ή εγκρίνονται» από την εποπτική αρχή (παράγραφος 5, στοιχείο α΄). Στην περίπτωση αυτή, η διαδικασία διαβούλευσης του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 2 [14], προηγείται της πρότασης την οποία, στη Γερμανία, υποβάλλει ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα στην ανεξάρτητη εποπτική αρχή.

37. Τέλος, η οδηγία κατοχυρώνει τη *διαφάνεια* στο άρθρο 7. Καίτοι η διάταξη αυτή παραπέμπει μόνο στις διαβουλεύσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, η αρχή της διαφάνειας αφορά και τη διαδικασία μεταβολής του συστήματος των τελών ή του ύψους αυτών που προσδιορίζεται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου. Για τον λόγο αυτό, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα οφείλει να υποβάλει στους χρήστες την πρόταση τροποποίησης «καθώς και την αιτιολόγηση των προτεινόμενων μεταβολών».

38. Ταυτόχρονα με την πρόβλεψη της υπαγωγής των τελών στις αρχές που προεκτέθηκαν, η οδηγία μνημονεύει στο άρθρο της 6 την «*επανόρθωση*» την οποία μπορούν να επιδιώκουν οι χρήστες των αερολιμένων με προσφυγή κατά των αποφάσεων του φορέα διαχείρισης οι οποίες, κατά την άποψή τους, παραβιάζουν τις αρχές αυτές.

39. Η προσφυγή αυτή είναι συνάρτηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στους χρήστες. Καίτοι η οδηγία προβλέπει ότι πρέπει να διασφαλίζεται ενημερωμένη συμμετοχή των χρηστών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (σε σημείο που, αν αποκλίνει από τη θέση του, ο φορέας διαχείρισης οφείλει να εκδώσει αιτιολογημένη απόφαση), η οδηγία αναγνωρίζει ταυτόχρονα στους χρήστες ένα *δικαίωμα* το οποίο πρέπει να γίνεται σεβαστό. Ο νομοθέτης της Ένωσης κατέστησε την άποψη των χρηστών απαραίτητο στοιχείο για την έκδοση της τελικής απόφασης.

12 Κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, ο κανόνας αυτός προβλέφθηκε για να διευκρινιστεί ότι η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων δεν παρεμποδίζει τη θέσπιση προσαρμογών των τελών για αντικειμενικούς και διαφανείς λόγους γενικού συμφέροντος [Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 15ης Ιανουαρίου 2008 σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα αερολιμενικά τέλη [COM(2006) 0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]. Το άρθρο 3 της οδηγίας μνημονεύει τις διαφοροποιήσεις αυτές βάσει κριτηρίων τα οποία πρέπει να είναι «συναφή, αντικειμενικά και διαφανή». Στο ίδιο πνεύμα, η οδηγία επιτρέπει τη διαφοροποίηση του ύψους των τελών σε περίπτωση διαφορετικών υποδομών ή παρεχόμενων επιπέδων υπηρεσιών. Πάντως, η πρόσβαση σε διαφοροποιημένο επίπεδο υποδομής ή υπηρεσιών θα πρέπει να παρέχεται χωρίς διακρίσεις (αιτιολογική σκέψη 15 και άρθρο 10 της οδηγίας). Η πρόσβαση πρέπει να αποφασίζεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων τα οποία «καθορίζονται από τον φορέα διαχείρισης του αερολιμένος».

13 Εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα οφείλει να αιτιολογήσει την απόφασή του σε σχέση με τις απόψεις των χρηστών.

14 Οι διαβουλεύσεις δεν περιορίζονται στις διατάξεις του άρθρου 6: κατά το άρθρο 11, παράγραφος 7, «[ό]ταν 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 διαβουλεύεται με αυτούς προκειμένου να λάβει την απόφασή της». Επομένως, είτε πρόκειται για την προσφυγή κατά της απόφασης του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα είτε για τη δική της διαδικασία λήψης αποφάσεων, η εποπτική αρχή θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις απόψεις των χρηστών του αερολιμένα.

40. Το ίδιο ισχύει για τις αρχές της διαφάνειας και της απαγόρευσης των διακρίσεων: οι χρήστες μπορούν να επικαλεστούν την παραβίαση των αρχών αυτών και, εφόσον συντρέχει περίπτωση, να προκαλέσουν την ακύρωση της απόφασης περί εγκρίσεως των τελών. Εάν η απόφαση αυτή προσκρούει, για παράδειγμα, στην αρχή της ισότητας των αεροπορικών εταιριών, η αεροπορική εταιρία που θίγεται από τη δυσμενή διάκριση πρέπει ασφαλώς να διαθέτει κάποιο ένδικο βοήθημα.

41. Επιπλέον, το ενδεχόμενο αυτό ένδικο βοήθημα μπορεί να στρέφεται κατά άλλων στοιχείων του θεσπισθέντος συστήματος τελών. Η οικονομική σχέση του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα και των χρηστών πρέπει να βασίζεται στην ισορροπία των τελών και του κόστους για τη χρηματοδότηση του οποίου εισπράττονται [15]. Επομένως, ο χρήστης πρέπει να διαθέτει μέσο προσβολής των τελών των οποίων το ύψος ανατρέπει την ισορροπία αυτή, ήτοι συνιστά σαφώς υπέρμετρη επιβάρυνση σε σχέση με το κόστος της υπηρεσίας ή τη χρήση της εγκατάστασης.

42. Το άρθρο 6 της οδηγίας προβλέπει ότι οι προσφυγές κατά των αποφάσεων του φορέα διαχείρισης, όταν αυτός είναι αρμόδιος για την έγκριση των τελών, πρέπει να ασκούνται ενώπιον της εποπτικής αρχής. Εντούτοις, η διάταξη αυτή δεν προβλέπει τη δυνατότητα περαιτέρω προσβολής της οικείας απόφασης της εποπτικής αρχής ενώπιον των δικαστηρίων.

43. Παραπομπή στον δικαστικό έλεγχο των πράξεων που εκδίδει η εποπτική αρχή γίνεται, πάντως, στο άρθρο 11, παράγραφος 7, in fine, της οδηγίας. Βάσει της διάταξης αυτής, οι αποφάσεις της εποπτικής αρχής «είναι δεσμευτικές, με την επιφύλαξη κοινοβουλευτικού ή δικαστικού ελέγχου, όπως εφαρμόζεται στα κράτη μέλη».

44. Από το γράμμα της τελευταίου εδαφίου του άρθρου 11, παράγραφος 7, της οδηγίας ανακύπτουν, τουλάχιστον, δύο προβλήματα:

– το πρώτο έγκειται στο ότι η παράγραφος 7 αφορά, καταρχήν, συγκεκριμένο είδος πράξεων της εποπτικής αρχής και όχι όλες τις πράξεις που αυτή εκδίδει [16]. Συγκεκριμένα, περιορίζεται στις πράξεις που εκδίδονται κατόπιν έρευνας όσον αφορά την «αιτιολόγηση της τροποποίησης του συστήματος ή του ύψους των αερολιμενικών τελών […]»·

– το δεύτερο πρόβλημα είναι ότι το γράμμα της διάταξης φαίνεται να επιτρέπει στα κράτη μέλη να υποβάλλουν τις αποφάσεις της εποπτικής αρχής μόνο σε κοινοβουλευτικό και όχι σε δικαστικό έλεγχο [17].

45. Εκτιμώ ότι τα δύο αυτά προβλήματα μπορούν να επιλυθούν διά παραπομπής στις υπέρτερες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης. Γενικά, το άρθρο 19, παράγραφος 1, in fine, 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». Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ότι «[κ]άθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου».

15 Βλ., μεταξύ άλλων, αιτιολογικές σκέψεις 1 («το κόστος των οποίων ανακτούν εν γένει μέσω των αερολιμενικών τελών») και 10 («το αερολιμενικό τέλος ως εισφορά που προβλέπεται και εφαρμόζεται ειδικά για την κάλυψη του κόστους παροχής εγκαταστάσεων και υπηρεσιών για την πολιτική αεροπορία») της οδηγίας. Ιδιαίτερα εύγλωττη είναι η αιτιολογική σκέψη 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».

16 Η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής περιελάμβανε όλες τις πράξεις της εποπτικής αρχής.

17 Το δεύτερο αυτό πρόβλημα δεν τίθεται στη Γερμανία, όπου έχει θεσπιστεί καθεστώς δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων της ελεγκτικής αρχής. Όπως υπογραμμίζει το αιτούν δικαστήριο, η δυσχέρεια εκτείνεται στην αποσαφήνιση του αν τα μέσα άσκησης του ελέγχου αυτού συνάδουν προς την οδηγία. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δεν αποτελεί εναλλακτική δυνατότητα για τον δικαστικό έλεγχο, ο οποίος πρέπει να είναι πάντοτε στη διάθεση των χρηστών.

46. Αφ' ης στιγμής η οδηγία αναγνωρίζει στους χρήστες των αερολιμένων τόσο έννομο συμφέρον όσο και πραγματικά υποκειμενικά δικαιώματα, η εφαρμογή των δύο αυτών υπέρτερων κανόνων δικαίου υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεσπίσουν δικονομικά μέσα τα οποία να διασφαλίζουν την αποτελεσματική δικαστική προστασία των εν λόγω χρηστών, στον συγκεκριμένο τομέα.

47. Η αμφιβολία που τρέφει το αιτούν δικαστήριο αφορά, ακριβώς, το αν ο προβλεπόμενος από το γερμανικό δίκαιο μηχανισμός επαρκεί για την επίτευξη της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των συμφερόντων και των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η οδηγία στους χρήστες του αερολιμένα.

Δ. Επί της δυνατότητας συμφωνίας του φορέα διαχείρισης και των χρηστών για τέλη διαφορετικά από τα εγκριθέντα από την εποπτική αρχή (πρώτο προδικαστικό ερώτημα)

48. Όπως προεκτέθηκε, κατά το γερμανικό σύστημα, ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα εκδίδει πρόταση και η εποπτική αρχή εγκρίνει τα αερολιμενικά τέλη.

49. Επομένως, ο Γερμανός νομοθέτης επέλεξε την εναλλακτική δυνατότητα που παρέχει το άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', της οδηγίας. Σύμφωνα προς την επιλογή αυτή, οι αποφάσεις της εποπτικής αρχής πρέπει να είναι δεσμευτικές, καθόσον η συνέπεια αυτή συνιστά τον δικαιολογητικό λόγο της οδηγίας και προσδίδει πρακτική αποτελεσματικότητα στον οργανωτικό σχεδιασμό της.

50. Δεν θα είχε νόημα η θέσπιση από την οδηγία, στο άρθρο της 5, ενός «κοινού και διαφανούς συστήματος επιβολής τελών» για τους αερολιμένες που εξυπηρετούν «την ίδια πόλη ή το ίδιο αστικό κέντρο», εάν επιτρέπονταν ιδιαίτερες συμφωνίες προς αποφυγήν της εφαρμογής του σε σχέση με έναν ή περισσότερους χρήστες.

51. Οι ιδιαίτερες αυτές συμφωνίες, αφενός, θα υπονόμευαν τον *κοινό* χαρακτήρα του συστήματος τελών και, αφετέρου, από την άποψη της διαφάνειας, θα δημιουργούσαν ανυπέρβλητους παράγοντες στρέβλωσης.

52. Συγκεκριμένα, οι χρήστες πρέπει να διαθέτουν 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» (άρθρο 7, παράγραφος 1)[18]. Στα στοιχεία αυτά καταλέγονται, για παράδειγμα, αυτά που αφορούν τη σχέση κόστους/τελών. Για παράδειγμα, δεν θα είχε καμία αξία η παροχή πληροφοριών σχετικά με τα έσοδα από τα διάφορα τέλη και το κόστος των υπηρεσιών που καλύπτονται από αυτά (άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο δ'), εάν, μετά την έγκριση του συστήματος τελών, η παράμετρος αυτή μπορούσε να παραλειφθεί.

53. Ακόμη και στις περιπτώσεις «διαφοροποίησης των υπηρεσιών» που προβλέπονται στο άρθρο 10, η οδηγία παραπέμπει σε γενικές κατηγορίες, χωρίς εξειδίκευση σε σχέση με ορισμένους χρήστες. Κατά τη διάταξη αυτή, ο φορέας διαχείρισης μπορεί να παρέχει εξατομικευμένες υπηρεσίες, οπότε το ύψος των τελών θα μπορεί να διαφοροποιείται «ανάλογα με την ποιότητα και το πεδίο […] των υπηρεσιών και το κόστος τους ή κάθε άλλη *αντικειμενική και διαφανή αιτιολόγηση*». Εντούτοις, αυτά τα «διαφοροποιημένα αερολιμενικά τέλη» εντάσσονται στο γενικό σύστημα που ενέκρινε (στη Γερμανία) η εποπτική αρχή, η οποία προκαθορίζει το περιεχόμενό του, χωρίς να υπόκεινται τα στοιχεία του σε επιμέρους διαπραγμάτευση.

18 Το άρθρο 6, παράγραφος 2, παραπέμπει, όσον αφορά τις μεταβολές, στην «αιτιολόγηση των προτεινόμενων μεταβολών».

54. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση εξετάστηκε το ενδεχόμενο να συμφωνήσουν ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα και οι χρήστες επί των τελών, όταν η εποπτική αρχή έχει εγκρίνει το *μέγιστο ύψος* αυτών (άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', in fine, της οδηγίας). Στην περίπτωση αυτή, τέθηκε το ερώτημα αν θα μπορούσε να διεξαχθεί ατομική διαπραγμάτευση ή αν θα έπρεπε να διεξαχθεί κοινή διαπραγμάτευση με όλους τους χρήστες του αερολιμένα [19].

55. Τα προεκτεθέντα συνηγορούν υπέρ καταφατικής απαντήσεως, στο μέτρο που: i) τηρείται το καθορισμένο μέγιστο ύψος, ii) η διαπραγμάτευση θα είναι, εν πάση περιπτώσει, συλλογική, iii) κάθε αεροπορική εταιρία μπορεί να τύχει του ίδιου τέλους που αναγνωρίστηκε σε άλλη εταιρία ή άλλες εταιρίες, κάτω του εγκριθέντος μέγιστου ύψους· και iv) οι συμφωνίες του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα με τους χρήστες υπόκεινται στον επακόλουθο έλεγχο της εποπτικής αρχής. Μόνον κατ' αυτόν τον τρόπο διαφυλάσσονται οι αρχές που διέπουν την οδηγία, και ιδίως αυτή της απαγόρευσης των διακρίσεων [20].

Ε. Επί του γερμανικού συστήματος δικαστικής προστασίας και της συμβατότητάς του προς την οδηγία (δεύτερο προδικαστικό ερώτημα)

56. Οι γενικές γραμμές του γερμανικού συστήματος, όπως προκύπτουν από τη διάταξη περί παραπομπής, συνοψίζονται ως ακολούθως [21]:

– οι κανόνες του αστικού δικαίου ρυθμίζουν τη συμβατική σχέση μεταξύ των χρηστών και του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα·

– οι διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ των μερών σχετικά με τα τέλη πρέπει να υποβάλλονται στην κρίση πολιτικού δικαστηρίου. Αυτό αποφασίζει κατά δίκαιη κρίση, επιδιώκοντας την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των αντικειμενικών οικονομικών συμφερόντων των συμβαλλομένων, σε συνάρτηση με το αντικείμενο της σύμβασης και τη σημασία της παροχής για την οποία αξιώνεται τίμημα (τέλος), το οποίο πρέπει να συνιστά «εύλογη αντιπαροχή»·

– ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα διαθέτει διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον καθορισμό της «εύλογης αντιπαροχής». Το πολιτικό δικαστήριο επιχειρεί να επιτύχει τη συμβατική ισορροπία: εάν εκτιμά ότι τα τέλη είναι υπερβολικά υψηλά, μπορεί να υποδείξει το δίκαιο ύψος τους, το οποίο θα ισχύει αναδρομικώς·

– η απόφαση του πολιτικού δικαστηρίου παράγει αποτελέσματα μόνον inter partes [22].

57. Ελλείψει εναρμόνισης των εθνικών μέσων προστασίας των δικαιωμάτων των χρηστών των αερολιμένων, κάθε κράτος μέλος είναι αρμόδιο να καθορίζει τα μέσα αυτά δυνάμει της αρχής της δικονομικής αυτοτέλειας, με την επιφύλαξη της τήρησης των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

19 Δεν εκτιμώ ότι το ζήτημα αυτό είναι λυσιτελές για την έκδοση απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι, κατά τη διάταξη περί παραπομπής, η εποπτική αρχή ενέκρινε την πρόταση του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα και, επομένως, δεν πρόκειται περί καθορισμού μέγιστου ύψους. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση διευκρινίστηκε ότι ο πίνακας τελών περιλαμβάνει διάφορα στοιχεία, καθένα εκ των οποίων μπορεί να αποτιμηθεί οικονομικά και το άθροισμα των οποίων είναι το τελικό αποτέλεσμα. Τα κατώτερα του μέγιστου ύψους τέλη πρέπει, υποχρεωτικώς, να σέβονται τις παραμέτρους αυτές.

20 Η Γερμανική Κυβέρνηση φαίνεται να δέχεται κάτι τέτοιο, καθόσον, στις γραπτές παρατηρήσεις της (σημείο 35), επισημαίνει ότι επιτρέπεται παρέκκλιση από την κλίμακα τελών, εφόσον τηρείται το μέγιστο ύψος που καθορίζεται σε αυτόν και λαμβάνονται υπόψη οι αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

21 Κυρίως σκέψεις 22 και 38.

22 Με την επιφύλαξη του ενδεχομένου να ασκήσουν προσφυγές και άλλοι χρήστες, όταν πληροφορηθούν την απόφαση του πολιτικού δικαστηρίου, προκειμένου να επωφεληθούν της ίδιας λύσης.

58. Επομένως, καταρχήν, το σύστημα δικαστικής προστασίας που θέσπισε ο Γερμανός νομοθέτης θα μπορούσε να θεωρηθεί θεμιτό, εάν το άρθρο 315 του BGB παρείχε κατάλληλο δικονομικό πλαίσιο για την προστασία των δικαιωμάτων του χρήστη, τόσο στις διαδικαστικές (πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή) όσο και στις ουσιαστικές πτυχές του (απαγόρευση των διακρίσεων και αντιστοίχιση τελών και κόστους).

59. Εκτιμώ, εντούτοις, ότι δεν είναι θεμιτό.

60. Από την ως άνω συνοπτική έκθεση προκύπτει ότι το σύστημα που προβλέπεται στο γερμανικό δίκαιο για την προσβολή των αερολιμενικών τελών συμπίπτει με εκείνο που εξετάστηκε στην απόφαση CTL Logistics, το οποίο δημιουργούσε παρόμοια προβλήματα, αναγόμενα, στην υπόθεση εκείνη, στα γερμανικά σιδηροδρομικά τέλη. Οι ομοιότητες των δύο υποθέσεων καθιστούν υποχρεωτική την παραπομπή στο προηγούμενο αυτό, λαμβανομένου υπόψη ότι στην υπόθεση εκείνη εξετάστηκε επίσης η εφαρμογή του άρθρου 315 του BGB για την επίλυση των αντίστοιχων διαφορών.

61. Κατά της εφαρμογής της νομολογίας στην απόφαση CTL Logistics στην υπό κρίση υπόθεση προβλήθηκε το επιχείρημα ότι η ρύθμιση της χρήσης των σιδηροδρομικών υποδομών και η διάρθρωση των σχετικών τελών δεν είναι συγκρίσιμες με τις αντίστοιχες των αερολιμένων.

62. Ασφαλώς και υπάρχουν κανονιστικές διαφορές μεταξύ του σιδηροδρομικού τομέα και του τομέα της αεροπλοΐας. Ενώ, στον πρώτο, η οδηγία 2012/34/ΕΕ[23] καλύπτει τόσο την κατανομή της χωρητικότητας σιδηροδρομικής υποδομής (και των εγκαταστάσεων για την παροχή υπηρεσιών) στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις όσο και τον καθορισμό των τελών, στον τομέα της αεροπλοΐας η ρύθμιση φαίνεται να καλύπτει περισσότερα θέματα. Εντούτοις, εάν εξεταστεί η βάση των δύο ρυθμίσεων, οι ομοιότητες υπερισχύουν των διαφορών όσον αφορά τα τέλη.

63. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, οι (σιδηροδρομικές ή αερολιμενικές) εγκαταστάσεις έχουν περιορισμένη χωρητικότητα, η οποία πρέπει να προσφερθεί στους χρήστες κατά τρόπο μη εισάγοντα διακρίσεις. Παραμένουν οι διαφορές, στους δύο τομείς, μεταξύ, αφενός, των υποδομών και των υπηρεσιών που πρέπει να θέτει ο διαχειριστής (διαχειριστής σιδηροδρομικής υποδομής ή φορέας διαχείρισης του αερολιμένα) στη διάθεση του χρήστη (σιδηροδρομική επιχείρηση ή αεροπορική εταιρία) και, αφετέρου, των υπηρεσιών που μπορεί να παράσχει τρίτος (φορέας εκμετάλλευσης εγκατάστασης για την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών ή φορέας παροχής υπηρεσιών εδάφους).

64. Η ομοιότητα των καθεστώτων σιδηροδρομικών τελών και αερολιμενικών τελών είναι αναμφισβήτητη όσον αφορά την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων[24]. Συνέπεια της απαιτούμενης ισότητας μεταξύ των χρηστών-επιχειρήσεων είναι η αναγκαιότητα να επηρεάζουν οι σχετικές με τα τέλη αποφάσεις όλους τους ενδιαφερομένους κατά τον ίδιο τρόπο. Η εγγύηση του ενιαίου κριτηρίου για τον καθορισμό των τελών σε αμφότερες τις περιπτώσεις καθιστά υποχρεωτική την ύπαρξη εποπτικής αρχής η οποία θα έχει τον τελευταίο λόγο.

65. Οι ομοιότητες εκτείνονται και στα καθήκοντα της εποπτικής αρχής. Στον σιδηροδρομικό τομέα, οι αρμοδιότητές της είναι παρόμοιες με εκείνες που προεκτέθηκαν σε σχέση με τα αερολιμενικά τέλη. Συγκεκριμένα, τα άρθρα 55 έως 58 της οδηγίας 2012/34 αφορούν τον ρυθμιστικό φορέα ενώπιον του οποίου οι επιχειρήσεις που παρέχουν τις υπηρεσίες μπορούν να προσβάλουν (άρθρο 56) το σύστημα χρέωσης ή το επίπεδο ή τη διάρθρωση των τελών.

23 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕ 2012, L 343, σ. 32). Καταργεί την οδηγία 2001/14/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την κατανομή της χωρητικότητας των σιδηροδρομικών υποδομών και τις χρεώσεις για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής (ΕΕ 2001, L 75, σ. 29).

24 Όσον αφορά τα αερολιμενικά τέλη, η οδηγία 2009/12 το επισημαίνει στο άρθρο της 3. Σε σχέση με τα σιδηροδρομικά τέλη, η οδηγία 2012/34 το υπογραμμίζει στο άρθρο της 29, παράγραφος 3: «Οι διαχειριστές υποδομής εξασφαλίζουν ότι η εφαρμογή του συστήματος χρέωσης συνεπάγεται ισοδύναμα και αμερόληπτα τέλη για διαφορετικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που εκτελούν μεταφορές ισοδύναμου χαρακτήρα σε παρόμοια τμήματα της αγοράς».

66. Επομένως, εκτιμώ ότι η σύγκριση του νομικού καθεστώτος του σιδηροδρομικού και του αερολιμενικού τομέα, όσον αφορά τα αντίστοιχα τέλη, εμφανίζει ομοιότητες τέτοιες ώστε να μπορεί να εφαρμοστεί στα αερολιμενικά τέλη η απόφαση CTL Logistics.

67. Βάσει της παραδοχής αυτής, θα υποδείξω τον τρόπο με τον οποίο η απάντηση του Δικαστηρίου στην απόφαση CTL Logistics μπορεί να μεταφερθεί στην υπό κρίση υπόθεση. Η συλλογιστική της απόφασης εκείνης στηρίζεται σε επτά διαδοχικά στοιχεία (σκέψεις 69 έως 102), εκ των οποίων θα εξετάσω ειδικότερα τέσσερα.

68. Κατά πρώτον, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «η εκτίμηση κατά δίκαιη κρίση σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αντιβαίνει στην αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, όπως η αρχή αυτή διατυπώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 5, και στην αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2001/14». Για την αιτιολόγηση της κρίσης αυτής, το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι «[η] εφαρμογή του άρθρου 315 του BGB, και άρα αποκλειστικώς του κριτηρίου της οικονομικής ορθολογικότητας της κάθε συμβάσεως, 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 σιδηροδρομικών επιχειρήσεων» [25].

69. Επομένως, η ίδια συλλογιστική οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, σε σχέση με τα αερολιμενικά τέλη, ο μηχανισμός επίλυσης διαφορών από το πολιτικό δικαστήριο, κατά δίκαιη κρίση, με αποφάσεις που παράγουν αποτελέσματα μόνον inter partes, δεν συνάδει προς το *κοινό* σύστημα και την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 της οδηγίας.

70. Κατά δεύτερον, «υπάρχουν περισσότερες αποφάσεις ανεξάρτητων μεταξύ τους πολιτικών δικαστηρίων, οι οποίες μάλιστα ενδέχεται να μην έχουν εναρμονιστεί από τη νομολογία των ανώτερων δικαστηρίων, αντί του ενιαίου ελέγχου που ασκείται από τον αρμόδιο φορέα, υπό την επιφύλαξη, ενδεχομένως, του μεταγενέστερου ελέγχου από τα δικαστήρια τα οποία καλούνται να εκδικάσουν τις προσφυγές κατά των αποφάσεων του συγκεκριμένου φορέα, ήτοι εν προκειμένω από τα διοικητικά δικαστήρια […]. Υφίστανται, κατά συνέπεια, παράλληλα δύο μη συντονισμένες διαδικασίες για τη λήψη αποφάσεων, κάτι που είναι προδήλως αντίθετο προς τον σκοπό τον οποίο επιδιώκει το άρθρο 30 της οδηγίας 2001/14» [26].

71. Παρόμοια είναι η κατάσταση στον αερολιμενικό τομέα. Το ενιαίο κριτήριο της εποπτικής αρχής, είτε εγκρίνει η ίδια άμεσα το σύστημα τελών είτε εποπτεύει μέσω της άσκησης προσφυγών το σύστημα τελών που ενέκρινε ο φορέας διαχείρισης του αερολιμένα, θίγεται όταν το σύστημα δεν επιτρέπει την άμεση προσβολή των πράξεών της από τους χρήστες, δυνατότητα η οποία αντικαθίσταται από μεμονωμένες αστικές αγωγές των οποίων η έκβαση παράγει αποτελέσματα inter partes [27].

72. Κατά τρίτον, στο διττό σύστημα προσβολής των σιδηροδρομικών τελών, η εποπτική αρχή δεν είχε λόγο αναπροσαρμογής του συστήματος τελών λαμβανομένης υπόψη της απόφασης του πολιτικού δικαστηρίου, βάσει του άρθρου 315 του BGB, δεδομένου ότι «ουδεμία τέτοια υποχρέωση απορρέει από τις διατάξεις της οδηγίας 2001/14 οι οποίες αφορούν τον ρυθμιστικό φορέα» [28].

25 Απόφαση CTL Logistics (σκέψεις 70 και 74).

26 Όπ.π. (σκέψη 87). Η βασική κατάσταση εκτίθεται σαφέστερα στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, σημεία 1 και 9).

27 Κατά τη διάταξη περί παραπομπής, η έννομη-διοικητική σχέση υφίσταται μόνο μεταξύ της εποπτικής αρχής και του φορέα διαχείρισης του αερολιμένα και, επομένως, μόνον αυτός έχει πρόσβαση στη διοικητική προσφυγή.

28 Απόφαση CTL Logistics (σκέψη 91).

73. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά τα αερολιμενικά τέλη. Η θεώρηση ότι η εποπτική αρχή «θα έπρεπε να προσαρμόζεται στις αποφάσεις τις οποίες εκδίδουν ήδη κατά περίπτωση τα πολιτικά δικαστήρια βάσει του άρθρου 315 του BGB» [29], αντιβαίνει, και στον τομέα αυτό, στην αποστολή της εποπτικής αρχής.

74. Κατά τέταρτον, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι, στον σιδηροδρομικό τομέα, στο πλαίσιο της εφαρμογής του μηχανισμού διττής δικαστικής αρμοδιότητας, «δεν τηρείται η διάταξη του άρθρου 30, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2001/14, η οποία προβλέπει ότι οι αποφάσεις του ρυθμιστικού φορέα είναι δεσμευτικές για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. […] Είναι αντίθετο προς την προαναφερθείσα αρχή να παράγουν οι αποφάσεις τις οποίες εκδίδουν τα πολιτικά δικαστήρια, ενδεχομένως βάσει των κριτηρίων του εθνικού ρυθμιστικού πλαισίου για τον υπολογισμό των τελών, αποτελέσματα μόνον ως προς τους διαδίκους των διαφορών που υποβάλλονται στην κρίση των δικαστηρίων αυτών» [30].

75. Το επιχείρημα αυτό μπορεί, και στην περίπτωση αυτή, να εφαρμοστεί στις προσφυγές τις οποίες μπορούν να ασκήσουν οι χρήστες σχετικά με αερολιμενικά τέλη, λόγω της έλλειψης παραγωγής αποτελεσμάτων erga omnes των αποφάσεων των πολιτικών δικαστηρίων που επιλύουν τις οικείες διαφορές.

76. Κατά το άρθρο 315 του BGB, το πολιτικό δικαστήριο διαφοροποιεί κατά δίκαιη δίκη τις αμφοτεροβαρείς πτυχές της συμβατικής σχέσης. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε, μεταξύ άλλων, να αξιολογήσει την αναλογικότητα μεταξύ του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας και της τιμής (τέλους).

77. Εντούτοις, μπορεί εύλογα να θεωρηθεί ότι δεν θα εμπίπτουν στο πεδίο της κρίσης του πολιτικού δικαστηρίου άλλες κρίσιμες πτυχές της διαδικασίας που καταλήγει στην έγκριση του τέλους, όπως τα ζητήματα που αφορούν τη διαμόρφωση της βούλησης του οργάνου λήψης της απόφασης ή τα ενδεχόμενα τυπικά ελαττώματα που ενδέχεται να είναι κρίσιμα για τη διαμόρφωση του περιεχομένου της διοικητικής απόφασης [31].

78. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι χρήστες –των οποίων τη νομιμοποίηση δεν αναγνωρίζουν τα γερμανικά διοικητικά δικαστήρια ώστε να μπορούν να προσβάλουν ενώπιον αυτών τις αποφάσεις της εποπτικής αρχής– δεν θα μπορούν να προσφύγουν ενώπιον οποιουδήποτε δικαστικού οργάνου για τον έλεγχο αυτών των –σαφώς διοικητικού χαρακτήρα– στοιχείων, τα οποία είναι καθοριστικά για την έγκριση των τελών.

79. Δεν προκύπτει επίσης ότι τα αποτελέσματα της απόφασης του πολιτικού δικαστηρίου η οποία εκδίδεται σε μεμονωμένη υπόθεση μπορούν να επεκταθούν σε άλλους χρήστες. Κατά τα φαινόμενα, η μόνη δυνατότητα στη διάθεση των χρηστών αυτών είναι η άσκηση νέων προσφυγών ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων. Επομένως, η αποτελεσματικότητα της οδηγίας θα εξαρτάται από την ατομική απόφαση άσκησης διαδοχικών προσφυγών, εξαρτώμενων από ανεξέλεγκτους παράγοντες, με αποτέλεσμα να μη διασφαλίζεται η διατήρηση κοινού συστήματος τελών, βασισμένου στην απαγόρευση των διακρίσεων, στη διαφάνεια και στη συμμετοχή των χρηστών.

80. Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι οι χρήστες πρέπει να διαθέτουν ένδικο βοήθημα το οποίο θα τους παρέχει τη δυνατότητα να προσβάλουν χωρίς περιορισμούς την απόφαση της εποπτικής αρχής.

29 Όπ.π. (σκέψη 92).

30 Όπ.π. (σκέψη 94).

31 Όπως κατέστη πρόδηλο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφυγή βάσει του άρθρου 315 του BGB περιορίζεται στην εκτίμηση της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των εκατέρωθεν παροχών των μερών, χωρίς να εξετάζεται η έγκριση του συστήματος τελών.

81. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία προέβαλαν την αντίρρηση ότι η αναγνώριση στους χρήστες του δικαιώματος να προσβάλλουν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων τις αποφάσεις της εποπτικής αρχής θα μπορούσε να παραλύσει την είσπραξη των αερολιμενικών τελών, λαμβανομένων υπόψη των δικονομικών κανόνων σχετικά με την αναστολή της ισχύος των προσβαλλομένων πράξεων.

82. Η αντίρρηση αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Αφενός, θα απόκειται στον εθνικό νομοθέτη να θεσπίσει, στον συγκεκριμένο τομέα όπως και σε άλλους, τους δικονομικούς κανόνες για την αποφυγή κατάστασης γενικευμένης αναστολής είσπραξης των τελών. Αφετέρου, όπως αναγνώρισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ένας εκ των μετεχόντων στη διαδικασία, η εποπτική αρχή δικαιούται, βάσει των ισχυουσών εθνικών διατάξεων, να απαιτήσει, εν πάση περιπτώσει, την πληρωμή των εν λόγω τελών, ανεξαρτήτως της προσβολής των αποφάσεών της ενώπιον των δικαστηρίων, εφόσον συντρέχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντος οι οποίοι το επιβάλλουν.

IV. Πρόταση

83. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Bundesverwaltungsgericht (Ανώτατο Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) ως εξής:

«1) Η οδηγία 2009/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2009, για τα αερολιμενικά τέλη, δεν επιτρέπει στον φορέα διαχείρισης του αερολιμένα και στους χρήστες αυτού να συμφωνήσουν αερολιμενικά τέλη διαφορετικά από εκείνα που ενέκρινε η ανεξάρτητη εποπτική αρχή.

2) Η οδηγία 2009/12 δεν επιτρέπει την εφαρμογή κανονιστικής ρύθμισης όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία, κατά την κρατούσα νομολογιακή ερμηνεία, αναθέτει στα πολιτικά δικαστήρια την αρμοδιότητα για την εκδίκαση, κατά περίπτωση και κατά δίκαιη κρίση, των προσφυγών τις οποίες ασκούν χρήστες σχετικά με τα αερολιμενικά τέλη που εγκρίνει η ανεξάρτητη εποπτική αρχή και, ταυτόχρονα, εμποδίζει τους χρήστες του αερολιμένα να προσβάλλουν άμεσα τις αποφάσεις της εν λόγω αρχής».