CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 27 iunie 2019 [1]

Cauza C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
împotriva
Land Berlin,
cu intervenția:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania)]

„Întrebare preliminară – Transport aerian – Tarife de aeroport – Protecția drepturilor utilizatorilor aeroporturilor – Posibilitatea de a stabili alte tarife, diferite față de cele aprobate de autoritatea independentă de supraveghere – Căi de atac – Competența instanței civile – Compatibilitate cu Directiva 2009/12/CE”

1. Directiva 2009/12/CE [2] prevede că organele de administrare a aeroporturilor percep de la „utilizatori” (și anume cei care transportă pe cale aeriană pasageri, corespondență sau mărfuri) [3] anumite tarife drept contraprestație pentru utilizarea infrastructurilor și a serviciilor puse la dispoziție de organele respective.

2. Întrebările preliminare ale instanței de trimitere se referă în esență la aprobarea tarifelor de aeroport respective, fie de către autoritatea independentă de supraveghere (denumită în continuare „autoritatea de supraveghere”), fie de către organul de administrare al fiecărui aeroport. Aceasta solicită să se stabilească, în plus, modalitatea prin care și instanța în fața căreia pot fi contestate.

1 Limba originală: spaniola.

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport (JO 2009, L 70, p. 1; denumită în continuare „directiva”).

3 Vom folosi termenul *utilizator* în sensul respectiv, fără ca acesta să includă, prin urmare, pasagerii care utilizează infrastructurile și serviciile aeroportuare (asupra cărora companiile aeriene repercutează ulterior valoarea tarifului).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2009/12

3. Articolul 2 („Definiții”) prevede:

„În sensul prezentei directive:

1. «aeroport» înseamnă orice suprafață de teren special amenajată pentru aterizarea, decolarea și manevrele unei aeronave, inclusiv instalațiile auxiliare de care aceste operațiuni pot avea nevoie pentru îndeplinirea cerințelor traficului aerian și ale serviciilor aeriene, inclusiv instalațiile necesare pentru a asista serviciile aeriene comerciale;

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;

[…]”

4. Articolul 3 („Nediscriminarea”) subliniază:

„Statele membre se asigură că tarifele de aeroport nu discriminează între utilizatorii aeroporturilor, în conformitate cu legislația comunitară. 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.”

5. Articolul 5 („Sistemele comune de tarifare”) stabilește:

„După ce au informat Comisia și în conformitate cu dreptul comunitar, statele membre pot autoriza un organ de administrare a aeroportului să aplice un sistem comun și transparent de tarifare în aeroporturile care deservesc același oraș sau aceeași conurbație, cu condiția ca fiecare aeroport să respecte în totalitate cerințele de transparență prevăzute la articolul 7.”

6. Articolul 6 („Consultare și cale de atac”) prevede:

„(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 odată 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 […]”.

7. Conform articolului 7 („Transparența”):

„(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.

[…]"

8. Articolul 11 („Autoritatea independentă de supraveghere") stabilește:

„(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.

[…]"

B. Dreptul german

1. Verwaltungsgerichtsordnung (Legea privind organizarea instanțelor administrative, denumită în continuare „VwGO")

9. Conform articolului 42 alineatul 2, cu excepția cazului în care legea prevede altfel, acțiunea în contencios administrativ este admisibilă numai dacă reclamantul demonstrează ca i s-a adus atingere unui drept printr-un act administrativ sau prin refuzul sau omisiunea de a-l adopta.

2. Luftverkehrsgesetz (Legea privind traficul aerian)

10. Articolul 19b alineatul 1 reglementează sistemul de tarife de aeroport. Organul de administrare a aeroportului supune sistemul menționat aprobării autorității competente să emită licențe, care îl aprobă dacă îndeplinește anumite condiții [4].

11. Articolul 19b alineatul 3 prevede o procedură de autorizare a sistemului de tarifare care conține următoarele etape:

– cu cel puțin 6 luni înainte de intrarea în vigoare a acestuia, organul de administrare a aeroportului trebuie să notifice utilizatorilor aeroportului proiectul privind sistemul de tarifare sau orice modificare, împreună cu o motivare;

– cererea de autorizare trebuie depusă la autoritatea competentă să emită licențe cu minimum 5 luni înainte de intrarea în vigoare a sistemului de tarifare. Aceasta trebuie să fie motivată și să ia în considerare obiecțiile utilizatorilor;

– autorizația se acordă dacă nivelul tarifelor este rezonabil din perspectiva costurilor de exploatare previzibile, acestea asigurând faptul că prestațiile sunt eficiente. Se poate renunța la examinarea respectivă dacă organul de administrare a aeroportului și utilizatorii au ajuns la un acord în ceea ce privește sistemul de tarifare.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (Codul civil german, denumit în continuare „BGB”)

12. Conform articolului 315 din BGB, referitor la contracte:

– dacă prestația trebuie stabilită de una dintre părțile contractante, în cazul în care există îndoieli, stabilirea respectivă se va realiza în mod echitabil;

– stabilirea respectivă se realizează printr-o notificare transmisă celeilalte părți contractante;

– atunci când prestația este stabilită astfel, aceasta va fi obligatorie pentru cealaltă parte contractantă numai dacă este echitabilă. În cazul în care nu este echitabilă, va fi stabilită prin hotărâre.

II. Procedura în fața Curții

13. Deciziile de trimitere au fost înregistrate la grefa Curții la 8 iunie 2018.

14. Au formulat observații scrise Deutsche Lufthansa, Berliner Flughafen Gesellschaft, landul Berlin, guvernele german și polonez, precum și Comisia. Cu excepția guvernului polonez, toți aceștia au participat la ședința desfășurată la 11 aprilie 2019.

4 Tarifele trebuie să respecte criterii adecvate, obiective, transparente și nediscriminatorii; serviciile și infrastructurile pentru care se percep tarifele trebuie să fie clar definite: tarifele trebuie calculate în funcție de costuri și trebuie stabilite în prealabil; toți utilizatorii trebuie să beneficieze de același nivel de acces la servicii și la infrastructuri; impunerea unor tarife de niveluri diferite nu este posibilă dacă nu există un motiv obiectiv.

III. Situația de fapt din litigiu și întrebările preliminare

A. Situația de fapt

15. La 25 iunie 2014, organul de administrare a aeroportului din Berlin-Tegel (Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) a prezentat landului Berlin, de care aparține autoritatea de supraveghere, o propunere de tarife de aeroport în vederea autorizării lor.

16. La 13 octombrie 2014, autoritatea de supraveghere a acordat autorizația solicitată, în conformitate cu articolul 19b din Legea privind traficul aerian.

17. Deutsche Lufthansa a solicitat anularea autorizației prin intermediul unei acțiuni introduse la Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunalul Administrativ Superior din Berlin-Brandenburg, Germania).

18. Prin hotărârea din 22 iunie 2016, instanța respectivă a respins acțiunea, apreciind că Deutsche Lufthansa nu are calitate procesuală activă (în conformitate cu articolul 42 alineatul 2 din VwGO), deoarece autorizația nu putea să aducă atingere drepturilor sale.

19. Deutsche Lufthansa a inițiat o procedură de revizuire în fața Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania), care adresează Curții următoarele două 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/CE […], 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?”

20. Instanța de trimitere reține că, potrivit jurisprudenței sale, autorizația nu are caracter obligatoriu din punct de vedere juridic pentru stabilirea tarifelor [5]. Articolul 19b din Legea privind traficul aerian creează un raport de drept public numai între autoritatea de supraveghere și organul de administrare a aeroportului, în calitate de destinatar al autorizației. Având în vedere că legătura dintre organul de administrare și utilizatorii aeroportului este de drept privat, remunerația convenită între părți ar produce efecte inclusiv în lipsa autorizației.

21. Aceasta subliniază că, potrivit jurisprudenței civile, controlul privind valoarea tarifelor revine instanțelor civile, care realizează un control în echitate în conformitate cu articolul 315 din BGB.

5 Aceasta utilizează drept referință hotărârea din 8 iulie 1977, pronunțată cu privire la articolul 43 din fostul Regulament privind licențele pentru traficul aerian.

22. Totuși, s-ar putea susține că instanța de contencios administrativ este competentă să judece acțiunea directă împotriva autorizației (și, prin urmare, că reclamanta are calitate procesuală) în următoarele cazuri:

– dacă se consideră că autorizația prevede anumite condiții generale de contractare care nu pot fi modificate de părți, astfel încât acestea nu pot conveni alte tarife decât cele stabilite de autoritatea de supraveghere.

– dacă articolul 19b din Legea privind traficul aerian ar oferi utilizatorilor aeroporturilor o protecție individualizată, astfel încât să le confere un interes direct superior celui de care beneficiază publicul în general.

23. Instanța de trimitere adaugă că, având în vedere Hotărârea CTL Logistics [6], ar trebui să se ridice problema dacă procedura stabilită la articolul 315 din BGB este adecvată pentru a îndeplini cerințele prevăzute de directivă. Dacă s-ar exclude procedura civilă pentru protecția drepturilor utilizatorilor aeroporturilor, aceștia nu ar mai avea alternativă pentru a-și proteja interesele, ceea ce ar fi contrar principiului protecției jurisdicționale efective consacrat de Legea fundamentală germană.

24. Aceasta propune drept soluție o interpretare a articolului 19b din Legea privind traficul aerian conformă cu normele de drept constituțional, care ar conduce la recunoașterea calității procesuale a utilizatorilor în temeiul articolului 42 alineatul 2 din VwGO.

B. Observații preliminare

25. Din informațiile prezentate la dosarul cauzei rezultă că, în Germania, autoritatea de supraveghere este cea care autorizează tarifele de aeroport. Utilizatorul poate contesta autorizația respectivă numai *în mod indirect*, prin intermediul unei acțiuni civile, astfel încât admiterea eventuală a acțiunii respective îl avantajează doar pe el. Pe de altă parte, organul de administrare a aeroportului o poate contesta *în mod direct*, prin procedura de contencios administrativ.

26. În acest context, îndoielile instanței de trimitere se referă la aspectul dacă instanța de contencios administrativ este competentă să judece contestația utilizatorului (o companie aeriană) formulată *în mod direct* împotriva sistemului de tarifare aprobat de autoritatea de supraveghere. Această situație s-ar aplica dacă părțile nu ar putea negocia alte tarife decât cele stabilite de autoritatea respectivă și dacă protecția jurisdicțională a drepturilor utilizatorilor încredințată instanțelor civile ar fi considerată incompatibilă cu directiva.

27. Curtea nu poate interpreta normele naționale și nu se poate pronunța cu privire la competențele instanțelor naționale sau la modul în care este reglementată calitatea procesuală a reclamanților din procedurile civile sau de contencios administrativ respective. În schimb, aceasta poate oferi reguli de interpretare a dreptului Uniunii care permit instanței de trimitere să extragă consecințele necesare.

28. Înainte de a proceda la analiza celor două întrebări preliminare, considerăm că este oportun să examinăm dacă directiva conferă utilizatorilor aeroporturilor un interes legitim pentru a se opune stabilirii tarifelor.

6 Hotărârea din 9 noiembrie 2017 (C-489/15, EU:C:2017:834), denumită în continuare „Hotărârea CTL Logistics”.

C. Interesul legitim al utilizatorilor privind contestarea tarifelor de aeroport

29. Cu ocazia redactării Directivei privind tarifele de aeroport, Comisia și-a încadrat propunerea „într-o inițiativă mai amplă privind aeroporturile [prin care se urmărea] promovarea eficienței operațiunilor aeroportuare și utilizarea optimă a capacității disponibile reduse”[7]. Concret, aceasta a subliniat importanța tarifelor pentru eficiența activității companiilor aeriene[8].

30. Concurența dintre companiile aeriene de pe teritoriul Uniunii ocupă, așadar, un loc central în structura sistemului de tarife de aeroport[9].

31. În acest context, Comisia avea, printre altele, următoarele opțiuni:

– să atribuie statelor membre competența de a reglementa chestiunea respectivă.

– să aibă în vedere o intervenție maximă, cu alte cuvinte, un sistem de reglementare aplicabil pe tot teritoriul Uniunii în mod uniform, în temeiul căruia tarifele de aeroport să se determine și să fie percepute conform unei singure metode de calcul.

– să stabilească, drept cale intermediară, un cadru general dotat cu principii comune, în care autoritățile de reglementare naționale să poată adapta cu mai multă ușurință directiva la circumstanțele naționale[10].

32. A prevalat cea de a treia opțiune, reflectată în considerentul (2) al directivei[11]. Astfel, relația dintre organele de administrare a aeroporturilor și utilizatori, din perspectiva tarifelor, trebuie să respecte anumite principii de bază, definite în textul directivei respective.

33. Concret, principiile respective sunt cele ale nediscriminării, transparenței și participării persoanelor interesate la procedură.

34. În ceea ce privește *nediscriminarea*, articolul 3 din directivă prevede că tarifele de aeroport „nu discriminează între utilizatorii aeroporturilor”. Este vorba despre o normă al cărei scop este de a asigura condiții de concurență echitabile între companiile aeriene care utilizează aeroportul, împiedicând favorizarea unora în detrimentul celorlalte și, prin urmare, posibilitatea acestora de a-și surclasa concurenții prin oferirea unor servicii mai atractive pe piață[12].

7 Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind taxele de aeroport (prezentată de Comisie) SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 final.

8 „Companiile aeriene din UE operează într-un context economic cu un caracter ciclic pronunțat, având o concurență internațională tot mai mare […]. Toate lanțurile de furnizare ale aviației trebuie să fie cât mai competitive posibil pentru a asigura menținerea competitivității economiei UE în ansamblul său. Tarifele de aeroport constituie o verigă importantă în acest lanț, deoarece reprezintă între 4 % și 8 % din costurile de exploatare ale principalelor companii aeriene din UE.”

9 Guvernul german este conștient de acest lucru atunci când recunoaște, în observațiile sale (punctul 54), importanța nivelului tarifelor pentru aeroporturi și pentru companiile aeriene, drept factor de alegere, în sarcina acestora, a rutelor operate.

10 Document de analiză a impactului propunerii de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind tarifele de aeroport (prezentată de Comisie), SEC(2006) 1688, punctul 6.2.2. [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf].

11 „Prin urmare, 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.”

12 În cursul procedurii legislative, această normă a fost completată pentru a sublinia că principiul nediscriminării nu împiedica instituirea unor adaptări privind tarifele pentru motive de interes general obiective și transparente [Rezoluția legislativă a Parlamentului European din15 ianuarie 2008 privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind tarifele de aeroport]. [COM(2006) 0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]. Articolul 3 din directivă face referire la aceste adaptări pe baza unor criterii „relevante, obiective și transparente”. În mod similar, directiva permite modificarea valorii tarifelor în cazul unor infrastructuri sau niveluri de servicii diferite. Or, acestea nu pot fi oferite în mod discriminatoriu [considerentul (15) și articolul 10 din directivă). Accesul trebuie să fie determinat pe baza unor criterii obiective care trebuie să fie „elaborate de către un organ de administrare a aeroportului”.

35. În ceea ce privește *participarea utilizatorilor* la procedura pentru stabilirea tarifelor, articolul 6 din directivă prevede obligația de a desfășura consultări periodice între aceștia și organele de administrare – cel puțin o dată pe an – [alineatul (1)], precum și în cazul oricărei modificări aduse sistemului de tarife de aeroport sau nivelului acestora [alineatul (2)] [13].

36. Decizia finală care se va adopta poate lua două forme, prevăzute la articolul 6 din directivă, după cum:

– organul de administrare a aeroportului este competent să aprobe tarifele [alineatul (2)]. În această ipoteză, decizia sa va putea fi contestată, cu efect suspensiv, la autoritatea de supraveghere;

– competența de a „stabili sau a aproba tarifele de aeroport sau nivelul maxim al acestora" revine autorității de supraveghere [alineatul (5) litera (a)]. În această ipoteză, procedura de consultări prevăzută la articolul 6 alineatele (1) și (2) [14] va fi precedat propunerea pe care, în Germania, administratorul aeroportului o prezintă autorității independente.

37. În sfârșit, directiva consacră principiul *transparenței* la articolul 7. Cu toate că această dispoziție face referire numai la consultările prevăzute la articolul 6 alineatul (1), principiul transparenței se aplică de asemenea procedurii de modificare a sistemului sau a nivelului de tarife menționat la alineatul (2). De aceea, organul de administrare a aeroportului are obligația să prezinte utilizatorilor propunerea de modificare „împreună cu motivele care stau la baza acestora".

38. În timp ce prevede aplicabilitatea principiilor enumerate anterior în ceea ce privește tarifele, directiva face referire, la articolul 6, la *căile de atac* ale utilizatorilor aeroporturilor împotriva deciziilor organului de administrare, care, în opinia lor, nu respectă principiile respective.

39. Aceste căi de atac sunt corelative drepturilor conferite utilizatorilor. Directiva prevede că acestora trebuie să li se asigure o participare informată la procedura decizională (până în punctul în care, dacă organul de administrare nu este de acord cu susținerile lor, trebuie să emită o decizie motivată), conferindu-le totodată un *drept* care trebuie respectat. Legiuitorul Uniunii a urmărit ca poziția utilizatorilor să constituie un element indispensabil pentru adoptarea deciziei finale.

40. Această situație se regăsește și în cazul principiilor transparenței și nediscriminării: încălcarea lor poate fi invocată de utilizatori și, dacă este cazul, poate determina anularea deciziei prin care sunt aprobate tarifele. Dacă aceasta din urmă afectează, de exemplu, egalitatea dintre companiile aeriene, compania lezată de discriminarea respectivă trebuie să beneficieze, fără îndoială, de o cale de atac.

41. Prin această cale de atac eventuală se pot combate, în plus, alte componente ale sistemului de tarifare implementat. Relația economică dintre administratorul aeroportului și utilizatori trebuie să se bazeze pe echilibrul dintre tarife și costurile pentru a căror finanțare sunt percepute [15]. Utilizatorul trebuie să beneficieze, așadar, de un mecanism de contestare a tarifelor a căror valoare depășește echilibrul respectiv, cu alte cuvinte, care implică o sarcină în mod clar disproporționată în raport cu costurile serviciului sau cu utilizarea infrastructurii.

13 Dacă nu se ajunge la un acord, organul de administrare a aeroportului trebuie să își justifice decizia cu privire la punctele de vedere ale utilizatorilor.

14 Consultările nu s-au concretizat numai prin prevederile articolului 6: conform articolului 11 alineatul (7), „[a]tunci 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". Prin urmare, autoritatea de supraveghere trebuie să ia în considerare opinia utilizatorilor aeroportului fie prin intermediul unei căi de atac împotriva deciziei organului de administrare a aeroportului, fie în cadrul unui proces decizional propriu.

15 A se vedea printre altele considerentele (1) („ale căror costuri le acoperă prin perceperea de tarife de aeroport") și (10) („[u]n tarif de aeroport este o prelevare concepută și aplicată cu scopul precis de a recupera costurile pentru punerea la dispoziție a facilităților și a serviciilor pentru aviația civilă") ale directivei. Considerentul (15) este extrem de elocvent: „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".

42. Articolul 6 din directivă prevede că contestațiile împotriva deciziilor organului de administrare – în cazul în care este competent să aprobe tarifele – trebuie introduse la autoritatea de supraveghere. Dispoziția nu prevede totuși că decizia autorității menționate prin care se soluționează contestațiile respective poate fi, la rândul său, atacată în instanță.

43. Trebuie să apelăm la articolul 11 alineatul (7) *in fine* din directivă pentru a identifica o referire la calea de atac judiciară împotriva actelor adoptate de autoritatea de supraveghere. Conform dispoziției respective, deciziile autorității menționate „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".

44. Modul de redactare a articolului 11 alineatul (7) teza finală din directivă relevă cel puțin două probleme:

– prima problemă este că alineatul (7) se referă, în principiu, la anumite acte ale autorității de supraveghere, iar nu la toate [16]. Concret, acesta se limitează la cele adoptate în urma „investigație[i] cu privire la temeiul modificării sistemului de tarife de aeroport sau a nivelului acestora […]";

– a doua problemă este că modul de redactare a dispoziției părea să permită statelor membre să supună deciziile autorității de supraveghere numai unui control parlamentar, iar nu unuia judiciar [17].

45. În opinia noastră, cele două probleme pot fi soluționate, prin analogie, dacă se recurge la dispozițiile de drept primar al Uniunii. Cu caracter general, articolul 19 alineatul (1) *in fine* TUE prevede obligația statelor membre de a stabili „căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii". În mod similar, articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede că „[o]rice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești".

46. Având în vedere că directiva conferă utilizatorilor aeroporturilor atât un interes legitim, cât și drepturi subiective autentice, aplicarea celor două dispoziții de rang superior obligă statele membre să instituie mijloace procedurale care să garanteze dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă a utilizatorilor respectivi în acest domeniu specific.

47. Îndoiala instanței de trimitere se referă chiar la aspectul dacă mecanismul prevăzut de dreptul german este suficient pentru a conferi protecția jurisdicțională efectivă a drepturilor și a intereselor conferite de directivă utilizatorilor aeroportului.

D. Cu privire la posibilitatea ca organul de administrare și utilizatorii să stabilească alte tarife decât cele aprobate de autoritatea de supraveghere (prima întrebare preliminară)

48. Astfel cum am arătat anterior, conform sistemului german, organul de administrare a aeroportului emite o propunere, iar autoritatea de supraveghere aprobă tarifele de aeroport.

16 Propunerea de Directivă a Comisiei includea toate actele autorității de supraveghere.

17 Cea de a doua problemă nu există în Germania, unde s-a instituit un regim de control judiciar al deciziilor autorității de supraveghere. Dificultatea constă, astfel cum subliniază instanța de trimitere, în stabilirea aspectului dacă modalitățile de exercitare a controlului respectiv respectă directiva. În ședință, Comisia a recunoscut că examinarea pe cale parlamentară nu constituia o metodă alternativă controlului jurisdicțional, acesta din urmă trebuind să fie întotdeauna la dispoziția utilizatorilor.

49. Legiuitorul german a optat, așadar, pentru alternativa oferită la articolul 6 alineatul (5) litera (a) din directivă. Conform acestei opțiuni, deciziile autorității de supraveghere au caracter obligatoriu, deoarece această consecință este cea care justifică și conferă un efect util structurii organizaționale a directivei.

50. Nu ar avea sens ca directiva să prevadă, la articolul 5, un „sistem comun și transparent de tarifare" pentru aeroporturile „care deservesc același oraș sau aceeași conurbație" dacă s-ar admite acorduri particulare care ar eluda aplicarea ei în raport cu unu sau mai mulți utilizatori.

51. Acordurile particulare respective, pe de o parte, ar aduce atingere caracterului *comun* al sistemului de tarifare și, pe de altă parte, din perspectiva transparenței, ar introduce anumiți factori de denaturare de nedepășit.

52. Astfel, utilizatorii trebuie să dețină 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" [articolul 7 alineatul (1)] [18]. Printre elementele respective figurează, de exemplu, cele privind raportul costuri/tarife. Nu ar avea niciun sens să se ofere informații cu privire, de exemplu, la veniturile din diferite tarife și la costul total al serviciilor acoperite de aceste tarife [articolul 7 alineatul (1) litera (d)] dacă, ulterior aprobării sistemului de tarifare, s-ar putea renunța la parametrul respectiv.

53. Inclusiv în cazurile de „diferențiere a serviciilor", prevăzute la articolul 10 din directivă, aceasta recurge la categorii generale, fără să permită vreo individualizare cu privire la anumiți utilizatori. În temeiul dispoziției respective, organul de administrare poate oferi servicii personalizate, caz în care nivelul tarifelor de aeroport poate varia „în funcție de calitatea și de sfera servicii[lor], precum și de costurile acestora sau pe baza oricărei alte *justificări obiective și transparente*". Însă aceste „tarife de aeroport diferențiate" fac parte din sistemul general aprobat (în Germania) de autoritatea de supraveghere, care prestabilește conținutul lor, fără ca elementele sale să facă obiectul unei negocieri individuale.

54. În ședință s-a discutat despre posibilitatea ca organul de administrare a aeroportului și utilizatorii să stabilească tarifele atunci când autoritatea de supraveghere aprobă *nivelul maxim* al acestora [articolul 6 alineatul (5) litera (a) *in fine* din directivă]. Ar trebui să se stabilească dacă în această ipoteză ar fi posibilă o negociere individuală sau dacă aceasta ar trebui să fie una colectivă pentru toți utilizatorii aeroportului [19].

55. Argumentele prezentate anterior sunt în favoarea unui răspuns afirmativ, în măsura în care: i) se respectă nivelul maxim stabilit, ii) negocierea trebuie să fie, în orice caz, colectivă, iii) orice companie aeriană poate beneficia de același tarif aplicabil oricărei alte companii, care este mai mic decât nivelul maxim aprobat, și iv) acordurile încheiate de organul de administrare a aeroportului cu utilizatorii sunt supuse controlului ulterior al autorității de supraveghere. Acesta este singurul mod în care pot fi protejate principiile de bază ale directivei, în special cel al nediscriminării [20].

18 Articolul 6 alineatul (2), în contextul modificărilor, face referire la „motivele care stau la baza [modificărilor propuse]"

19 Considerăm că discuția nu este relevantă pentru soluționarea prezentei cauze, deoarece, conform deciziei de trimitere, autoritatea de supraveghere a aprobat propunerea organului de administrare a aeroportului, astfel încât nu este vorba despre stabilirea unui nivel maxim. În ședință s-a subliniat că baremul de tarife este compus din diverse elemente, fiecare dintre ele fiind cuantificabil din punct de vedere economic, a căror sumă determină rezultatul final. Tarifele mai mici decât cele maxime trebuie să respecte în mod obligatoriu acești parametri.

20 Astfel pare să admită firesc guvernul german atunci când, în observațiile sale scrise (punctul 35), arată că este posibil să nu se țină seama de baremul de tarife, cu condiția să se respecte nivelul maxim stabilit de acesta, precum și principiile transparenței, obiectivității și nediscriminării.

E. Cu privire la sistemul german de protecție jurisdicțională și la compatibilitatea sa cu directiva (a doua întrebare preliminară)

56. Orientările principale ale sistemului german, astfel cum rezultă din decizia de trimitere, pot fi rezumate după cum urmează [21]:

– normele de drept civil guvernează raportul contractual dintre utilizatori și organul de administrare a aeroportului.

– litigiile dintre cele două părți privind tarifele trebuie soluționate de o instanță civilă. Aceasta judecă „în echitate”, urmărind să asigure un echilibru între interesele economice obiective ale fiecărui contractant, în funcție de obiectul contractului și de întinderea prestației pentru care se solicită prețul (tariful), care trebuie să reprezinte o „contrapartidă rezonabilă”.

– organul de administrare a aeroportului dispune de o marjă de apreciere pentru determinarea „contraprestației rezonabile”. Instanța civilă încearcă să asigure echilibrul contractual: în cazul în care apreciază că tarifele sunt prea mari, poate stabili valoarea echitabilă a acestora, cu efecte *ex tunc*.

– hotărârea pronunțată de instanța civilă produce efecte doar *inter partes* [22].

57. Având în vedere că mecanismele naționale de protecție a drepturilor utilizatorilor aeroporturilor nu sunt armonizate, fiecare stat membru este competent să le stabilească în conformitate cu principiul autonomiei procedurale, nuanțat de principiile echivalenței și efectivității.

58. Așadar, la prima vedere, sistemul protecției jurisdicționale creat de legiuitorul german ar putea fi considerat legal dacă articolul 315 din BGB ar oferi un cadru procedural adecvat pentru protecția drepturilor utilizatorului, atât în ceea ce privește aspectele procedurale (informare, consultare și participare), cât și materiale (nediscriminare și concordanță între tarife și costuri).

59. Cu toate acestea, în opinia noastră, nu aceasta este situația.

60. Din descrierea prezentată anterior rezultă că sistemul creat de dreptul german pentru contestarea tarifelor de aeroport coincide cu cel examinat în Hotărârea CTL Logistics, care ridica probleme similare, referitoare la tarifele de utilizare a infrastructurii feroviare germane. Paralelismul dintre cele două sisteme ne determină sa utilizăm acest precedent drept referință, având în vedere că în cauza respectivă se dezbătea de asemenea aplicarea articolului 315 din BGB pentru soluționarea litigiilor corespunzătoare.

61. Drept obiecție împotriva extrapolării jurisprudenței stabilite prin Hotărârea CTL Logistics la prezentul litigiu s-a invocat faptul că reglementarea utilizării infrastructurii feroviare și structura tarifelor nu sunt comparabile cu cele privind aeroporturile.

21 În principal, alineatele 22 și 38.

22 Fără a aduce atingere faptului că alți utilizatori, după ce află despre hotărârea instanței civile, introduc propriile căi de atac pentru a beneficia de aceeași soluție.

62. Este cert că există diferențe de reglementare între sectorul feroviar și cel aeronautic. În timp ce în primul sector Directiva 2012/34/UE [23] include atât alocarea capacităților de infrastructură feroviară (și a infrastructurilor de servicii) în favoarea întreprinderilor feroviare, cât și stabilirea tarifelor, în sectorul aeronautic reglementarea este mai dispersată. Cu toate acestea, dacă se observă esența celor două reglementări, similitudinile prevalează asupra diferențelor, în ceea ce privește tarifele.

63. În ambele cazuri, infrastructurile (feroviare sau aeroportuare) au capacități limitate, care trebuie oferite utilizatorilor în mod nediscriminatoriu. În ceea ce privește cele două sectoare, se menține diferența dintre, pe de o parte, infrastructurile și serviciile pe care administratorul (administratorul infrastructurilor feroviare sau organul de administrare a aeroportului) trebuie să le pună la dispoziția utilizatorului (întreprinderea feroviară sau compania aeriană) și, pe de altă parte, serviciile pe care le poate presta un terț (operatorul infrastructurilor de serviciu feroviar sau prestatorul de servicii de handling la sol).

64. Paralelismul dintre regimul tarifelor de utilizare a infrastructurii feroviare și cel al tarifelor de aeroport este incontestabil din perspectiva principiului nediscriminării [24]. Corolarul egalității obligatorii dintre întreprinderile utilizatoare este necesitatea ca deciziile privind cele două tarife să vizeze în mod egal toate părțile interesate. Pentru a asigura unitatea de opinie în ceea ce privește stabilirea celor două tarife, este necesar să existe o autoritate de supraveghere care să aibă ultimul cuvânt.

65. Același paralelism se aplică funcțiilor autorității de supraveghere respective. În sectorul feroviar, competențele acesteia sunt similare cu cele care au fost deja menționate în ceea ce privește tarifele de aeroport. Concret, articolele 55-58 din Directiva 2012/34 sunt destinate organismului de reglementare, în fața căruia întreprinderile care prestează serviciile pot contesta (articolul 56) sistemul de tarifare sau nivelul sau structura tarifelor.

66. Prin urmare, considerăm că comparația dintre regimul juridic al spațiului feroviar, din perspectiva tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare, și cel aeroportuar, din perspectiva tarifelor de aeroport, relevă o similitudine care permite aplicarea în privința acestora din urmă a Hotărârii CTL Logistics.

67. Plecând de la această premisă, vom arăta cum răspunsul dat de Curte în Hotărârea CTL Logistics poate fi extrapolat la prezenta cauză. Raționamentul aplicat în hotărârea respectivă este dezvoltat în șapte argumente succesive (punctele 69-102), dintre care vom analiza cu precădere patru.

68. În primul rând, Curtea a statuat că „aprecierea în echitate în fiecare caz în parte se opune principiului nediscriminării consacrat la articolul 4 alineatul (5) și în considerentul (11) al Directivei 2001/14”. Aceasta a adăugat, pentru a motiva afirmația respectivă, că, „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 feroviare” [25].

69. Or, dacă se aplică acest raționament în ceea ce privește tarifele de aeroport, mecanismul de soluționare de care dispune instanța de trimitere, care hotărăște în echitate cu efecte numai *inter partes*, contravine sistemului comun și principiului nediscriminării prevăzut la articolul 3 din directivă.

23 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32). Aceasta abrogă Directiva 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind repartizarea capacităților de infrastructură feroviară și perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare și certificarea siguranței (JO 2001, L 75, p. 29).

24 În ceea ce privește tarifele de aeroport, Directiva 2009/12 face referire la acest principiu la articolul 3. În ceea ce privește tarifele pentru utilizarea infrastructurii feroviare, Directiva 2012/34 subliniază principiul respectiv la articolul 29 alineatul (3): „Administratorii infrastructurii se asigură că aplicarea sistemelor de tarifare determină tarife echivalente și nediscriminatorii pentru diferitele întreprinderi feroviare care efectuează prestații de servicii de tip echivalent, în zone de piață similară, și că tarifele aplicate efectiv respectă regulile stabilite în documentul de referință al rețelei”.

25 Hotărârea CTL Logistics, punctele 70 și 74.

70. În al doilea rând, „diverse decizii ale instanțelor civile independente, după caz, nearmonizate prin jurisprudența instanțelor superioare, s-ar substitui unicității controlului exercitat de organismul competent, sub rezerva, dacă este cazul, a unui control ulterior realizat de instanțele chemate să judece acțiunile împotriva deciziilor acestui organism, în speță tribunalele administrative […]. Rezultă o juxtapunere a două căi decizionale necoordonate, ceea ce contravine în mod vădit obiectivului urmărit de articolul 30 din Directiva 2001/14” [26].

71. În sectorul aeroportuar are loc o situație similară. Unitatea de opinie a autorității de supraveghere, indiferent dacă aprobă în mod direct sistemul de tarifare sau dacă îl verifică în cadrul căii de atac pe cel aprobat de organul de administrare a aeroportului, este afectată de un sistem care nu permite atacarea directă a actelor sale de către utilizatori, aceasta fiind înlocuită cu acțiuni civile individuale cu efecte *inter partes* [27].

72. În al treilea rând, în ceea ce privește sistemul dual de contestare a tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare, autoritatea de supraveghere nu avea niciun motiv să adapteze sistemul de tarifare la cel stabilit de instanța civilă, în conformitate cu articolul 315 din BGB, deoarece „din dispozițiile Directivei 2001/14 referitoare la organismul de control nu reiese nicio obligație de această natură” [28].

73. Această situație se aplică și în ceea ce privește tarifele de aeroport. Ipoteza potrivit căreia autoritatea de supraveghere „ar trebui să se limiteze să reacționeze doar la deciziile individuale pe care instanțele civile le-au pronunțat deja în temeiul articolului 315 din BGB” [29] este, și în acest sector, contrară misiunii autorității de supraveghere.

74. În al patrulea rând, Curtea a indicat motivele pentru care, în sectorul feroviar, aplicarea mecanismului dublei competențe judecătorești „nu ar fi respectat caracterul obligatoriu al deciziilor adoptate de organismul de control pentru toate părțile interesate, astfel cum rezultă din articolul 30 alineatul (5) al doilea paragraf din Directiva 2001/14. […] Ar fi contrar acestui principiu ca hotărârile pronunțate de instanțele civile, după caz, pe baza criteriilor stabilite de reglementarea referitoare la calculul tarifelor să producă efecte limitate numai la părțile din litigiile aflate pe rolul acestor instanțe” [30].

75. Acest argument este, din nou, aplicabil litigiilor pe care utilizatorii le pot iniția cu privire la tarifele de aeroport, având în vedere lipsa eficacității *erga omnes* a hotărârilor civile prin care sunt soluționate.

76. În conformitate cu articolul 315 din BGB, instanța civilă introduce în general o adaptare *ex aequo* în ceea ce privește aspectele sinalagmatice ale relației contractuale. În acest sens, instanța civilă ar putea inclusiv să aprecieze proporționalitatea dintre costurile serviciului prestat și preț (tarif).

77. Cu toate acestea, este logic să se considere că nu ar intra în competența unei instanțe civile alte aspecte cruciale ale procedurii care s-a finalizat cu aprobarea tarifului, 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 [31].

26 *Ibidem*, punctul 87. Situația de bază poate fi apreciată cu mai multă claritate în Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, punctele 1 și 9).

27 Conform deciziei de trimitere, se consideră că relația juridico-administrativă există numai între autoritatea de supraveghere și administratorul aeroportului, astfel încât numai acesta are acces la acțiunea în contencios administrativ.

28 Hotărârea CTL Logistics, punctul 91.

29 *Ibidem*, punctul 92.

30 *Ibidem*, punctul 94.

31 Astfel cum s-a subliniat în ședință, procedura prevăzută la articolul 315 din BGB se limitează să analizeze echilibrul echitabil al prestațiilor dintre părți, fără să examineze autorizația prin care se aprobă sistemul de tarifare.

78. În această ipoteză, utilizatorii – cărora instanțele germane de contencios administrativ nu le recunosc calitatea procesuală pentru a ataca în fața acestora deciziile autorității de supraveghere – nu ar putea sesiza nicio instanță în vederea examinării elementelor respective, care au un caracter pur administrativ și care sunt determinante pentru aprobarea tarifelor.

79. Nu se întrevede nici posibilitatea ca efectele hotărârii instanței civile pronunțate într-un litigiu individual să poată fi extinse asupra altor utilizatori. S-ar părea că singura variantă a acestora ar fi să introducă noi acțiuni civile în justiție. Eficacitatea directivei ar depinde astfel de decizii individuale de a introduce acțiuni succesive, supuse unor riscuri incontrolabile, ceea ce nu asigură menținerea unui sistem de tarifare comun, bazat pe nediscriminare, transparență și participarea utilizatorilor.

80. Din considerațiile anterioare rezultă că utilizatorii trebuie să aibă la dispoziție o cale de atac judiciară care să le permită să atace fără restricții decizia adoptată de autoritatea de supraveghere.

81. În ședință, anumite părți au invocat faptul că, dacă s-ar admite posibilitatea ca utilizatorii să atace deciziile autorității de supraveghere la instanțele de contencios administrativ, s-ar putea bloca perceperea tarifelor de aeroport, având în vedere normele de procedură privind suspendarea actelor atacate.

82. Obiecția nu poate fi admisă. Pe de o parte, legiuitorul național ar trebui să stabilească, atât în acest sector, cât și în altele, normele de procedură prin care să se evite o situație de blocaj generalizat în ceea ce privește perceperea tarifelor. Pe de altă parte, astfel cum anumite părți au recunoscut în ședință, autoritatea de supraveghere este competentă, conform dispozițiilor naționale în vigoare, să impună în orice caz plata tarifelor respective, chiar dacă deciziile sale au fost atacate în instanță, dacă există motive de interes public care impun acest lucru.

IV. Concluzie

83. În temeiul argumentelor prezentate anterior, propunem Curții să răspundă Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) după cum urmează:

„1) Directiva 2009/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport se opune ca un organ de administrare a aeroportului și utilizatorii acestuia să stabilească alte tarife de aeroport decât cele aprobate de autoritatea independentă de supraveghere.

2) Directiva 2009/12 se opune aplicării unei reglementări naționale precum cea în litigiu în prezenta cauză, care, conform interpretării jurisprudențiale predominante, conferă instanțelor civile competența de a soluționa de la caz la caz, apreciind în echitate, acțiunile utilizatorilor referitoare la tarifele de aeroport aprobate de autoritatea de supraveghere independentă și, în același timp, împiedică utilizatorii aeroportului să atace în mod direct deciziile autorității respective.”