24.03.2026 16:41:31
ΨΗΦΙΑΚΑ
ΥΠΟΓΕΓΡΑΜΜΕΝΟ
ΑΠΟ
VARVARA ZACHARAKI

15897

ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ

ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

24 Μαρτίου 2026 | ΤΕΥΧΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ | Αρ. Φύλλου **1651**

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Αριθμ. 9305

Απόφαση επί της από 18 Φεβρουαρίου 2026 προσφυγής της αεροπορικής εταιρείας Ryanair ως προς την από 30 Ιανουαρίου 2026 απόφαση της Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. σχετικά με τα τέλη αερολιμένα για το έτος 2026 στον Αερολιμένα Θεσσαλονίκης.

Ο ΔΙΟΙΚΗΤΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΕΡΟΠΟΡΙΑΣ

Επί της προσφυγής της αεροπορικής εταιρείας Ryanair, η οποία υποβλήθηκε στην Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας στις 18 Φεβρουαρίου 2026, κατά της απόφασης Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. (Fraport Greece A) της 30ης Ιανουαρίου 2026 σχετικά με τα τέλη αερολιμένα για το έτος 2026 στον Αερολιμένα Θεσσαλονίκης, λαμβάνουμε υπόψη τα εξής.

Α. Υφιστάμενο νομοθετικό/κανονιστικό πλαίσιο

1. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του ν. 4757/2020 (Α' 240), η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας ορίζεται ως η «ανεξάρτητη εποπτική αρχή» (και εφεξής η Αρχή ή η Α.Π.Α.) για τους σκοπούς του άρθρου 11 της Οδηγίας 2009/12/ΕΚ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα Αερολιμενικά Τέλη, η οποία ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με το άρθρο 8 του π.δ. 52/2012 (Α' 102).

2. Στο άρθρο 12 του ν. 4757/2020, αναφέρονται οι αρμοδιότητες του Διοικητή της Α.Π.Α., όπως αυτές περιγράφονται στα άρθρα 7, 30 και 31, πλην αυτών που ρητώς ορίζεται ότι ασκούνται από το Εκτελεστικό Συμβούλιο και αυτών που με απόφασή του μεταβιβάζονται σε επιμέρους οργανικές μονάδες ή σε υφιστάμενα όργανα της Αρχής, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο 13.

3. Η Οδηγία 2009/12/ΕΚ και κατ' επέκταση το προεδρικό διάταγμα μεταφοράς της, π.δ. 52/2012 (Α' 102), καθιερώνουν κοινές αρχές για την είσπραξη αερολιμενικών τελών[1] στους κοινοτικούς αερολιμένες[2]. Στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω Οδηγίας δεν εμπίπτουν άλλα τέλη ή φορολογικά βάρη τα οποία επιβάλλονται από τα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Περαιτέρω, η Οδηγία 2009/12/ΕΚ (άρθρο 6) και το π.δ. 52/2012 (άρθρο 6) διασφαλίζουν ότι οι χρήστες των αεροδρομίων έχουν το δικαίωμα να προσφεύγουν στην ανεξάρτητη εποπτική αρχή σε περίπτωση διαφωνίας επί απόφασης του φορέα σχετικά με τα αερολιμενικά τέλη. Η προσφυγή ασκείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης του αρμόδιου φορέα και μπορεί να υποβληθεί από οποιονδήποτε χρήστη που έχει έννομο συμφέρον. Η προσφυγή πρέπει να είναι αιτιολογημένη και επαρκώς τεκμηριωμένη, ώστε να εξεταστεί από την Αρχή.

4. Με το άρθρο 189 του ν. 1815/1988 «Κύρωση του Κώδικα Αεροπορικού Δικαίου», όπως έχει αντικατασταθεί με το άρθρο 5ο του ν. 2338/1995 «Κύρωση Σύμβασης Ανάπτυξης του νέου Διεθνούς Αεροδρομίου της Αθήνας στα Σπάτα, ίδρυση της εταιρείας "Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.", έγκριση περιβαλλοντικών όρων και άλλες διατάξεις» (Α' 202), θεσπίζεται η υποχρέωση κάθε αεροσκάφους που ίπταται πάνω από την ελληνική επικράτεια, προσγειώνεται σε ελληνικά αεροδρόμια ή λαμβάνει οποιασδήποτε μορφής υπηρεσίες,

1 Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Οδηγίας ως «αερολιμενικά τέλη» ορίζεται 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.

2 Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Οδηγίας («Αντικείμενο»): «Η παρούσα οδηγία θέτει κοινές αρχές για την είσπραξη αερολιμενικών τελών στους κοινοτικούς αερολιμένες».

να καταβάλει τα προβλεπόμενα τέλη, δικαιώματα και λοιπές επιβαρύνσεις που σχετίζονται με την αεροπλοΐα, την προσγείωση και τη χρήση των ελληνικών αεροδρομίων. Οι δικαιούχοι των τελών, δικαιωμάτων και λοιπών επιβαρύνσεων, καθώς και ο τρόπος υπολογισμού τους, καθορίζονται είτε με συμβάσεις που κυρώνονται με νόμο είτε με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Μεταφορών και Επικοινωνιών.

5. Με το άρθρο 215 του ν. 4389/2016 (Α’ 94), κυρώθηκε η από 14.12.2015 Σύμβαση Παραχώρησης για την αναβάθμιση, συντήρηση, διαχείριση και λειτουργία Περιφερειακών Αεροδρομίων Κρήτης, Ηπειρωτικής Ελλάδας και Ιονίου. Το άρθρο 226 του ίδιου νόμου περιγράφει τη διαδικασία αύξησης του ανώτατου ορίου χρεώσεων. Το άρθρο 28 της Σύμβασης Παραχώρησης ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με τα Αερολιμενικά Τέλη ενώ το Παράρτημα 7 εξειδικεύει τα Ρυθμιζόμενα Αερολιμενικά Τέλη. Στο άρθρο 3 περιλαμβάνεται επίσης ο ορισμός και ο τρόπος υπολογισμού του Συντελεστή Αποδοτικότητας Αναπροσαρμογής. Τέλος, το Παράρτημα 5 περιγράφει τις Βασικές Υπηρεσίες Αεροδρομίου για τις οποίες ο Παραχωρησιούχος δύναται να εισπράξει Ρυθμιζόμενα Αερολιμενικά Τέλη.

6. Η ομάδα Εθνικών Εμπειρογνωμόνων «Thessaloniki Forum»[3] δημιουργήθηκε στις 14 Μαΐου 2014, με σκοπό την προώθηση βέλτιστων πρακτικών στην οικονομική ρύθμιση των αεροδρομίων σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 2009/12/ΕΚ. Στην εν λόγω ομάδα, η οποία έχει συμβουλευτικό ρόλο προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συμμετέχουν εκπρόσωποι των εθνικών ανεξάρτητων αρχών. Τα αποτελέσματα των εργασιών της ομάδας εγκρίνονται από την ολομέλεια, δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και αποτελούν προϊόν συνεργασίας και διαβούλευσης μεταξύ της Επιτροπής, των Κρατών Μελών και των ενδιαφερόμενων μερών, σε θέματα που αφορούν την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα των αεροπορικών τελών και της οικονομικής ρύθμισης των αεροδρομίων.

Β. Ιστορικό

7. Στις 10.12.2025 έλαβε χώρα, σύμφωνα με ανακοίνωση από 19.11.2025 της Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε., η έκτακτη διαβούλευση για τα αερολιμενικά τέλη του αερολιμένα Θεσσαλονίκης «Μακεδονία» για το έτος 2026, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 6 της Οδηγίας 2009/12/ΕΚ και στο άρθρο 4 του π.δ. 52/2012.

Κατόπιν της διαβούλευσης, η από 30.01.2026 απόφαση[4] (εφεξής απόφαση ή πρόταση) της Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. σχετικά με το επίπεδο των αερολιμενικών τελών του αερολιμένα Θεσσαλονίκης «Μακεδονία» για το έτος 2026, προβλέπει ότι, από την 01.04.2026, το επίπεδο τελών Αερολιμένα Θεσσαλονίκης διαμορφώνεται ως ακολούθως:

ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΕΛΩΝ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

Τέλη	Κατηγορία	Μονάδα Μέτρησης	Ισχύουσα Τιμή (€)	Νέα Τιμή (€) [1]
Προσγείωσης	έως 1.2 τόνους	ανά προσγείωση	25	25
	από 1.2 έως 2 τόνους	ανά προσγείωση	50	50
	από 2 έως 5 τόνους	ανά προσγείωση	100	100
	από 5 έως 10 τόνους	ανά προσγείωση	200	200
	άνω των 10 τόνων	ανά τόνο (MTOW)	5,5	5,5
Στάθμευσης Χειμερινή Σεζόν (01/11-31/03)	έως 1.2 τόνους / στάθμευση μέχρι 5 ώρες	-	χωρίς χρέωση	χωρίς χρέωση
	έως 1.2 τόνους / στάθμευση πάνω από 5 ώρες	Ανά τόνο ανά 24 ώρες [2]	1.08	1.08
	από 1.2 έως και 10 τόνους	Ανά τόνο ανά 24 ώρες [2]	2.5	2.5
	Πάνω από 10 τόνους / στάθμευση μέχρι 5 ώρες	-	χωρίς χρέωση	χωρίς χρέωση
	Πάνω από 10 τόνους / στάθμευση πάνω από 5 ώρες	Ανά τόνο ανά 24 ώρες [2]	2.5	2.5
Στάθμευσης Θερινή Σεζόν (01/04-31/10)	έως 1.2 τόνους / στάθμευση μέχρι 5 ώρες	-	χωρίς χρέωση	χωρίς χρέωση
	έως 1.2 τόνους / στάθμευση πάνω από 5 ώρες	Ανά τόνο ανά 24 ώρες [2]	1.08	1.08
	Από 1.2 έως και 10 τόνους / στάθμευση μέχρι 24 ώρες	Ανά τόνο για τις πρώτες 24 ώρες	5	5
	Από 1.2 έως και 10 τόνους / στάθμευση πάνω από 24 ώρες	Ανά τόνο για κάθε 24 ώρες μετά την πρώτη μέρα [3]	10	10
	Πάνω από 10 τόνους / στάθμευση μέχρι 5 ώρες	-	χωρίς χρέωση	χωρίς χρέωση
	Πάνω από 10 τόνους / στάθμευση μέχρι 5 έως 10 ώρες	Ανά τόνο για όλη τη διάρκεια στάθμευσης	2.5	2.5
	Πάνω από 10 τόνους / στάθμευση από 10 έως 24 ώρες	Ανά τόνο για όλη τη διάρκεια στάθμευσης	5	5
	Πάνω από 10 τόνους / στάθμευση πάνω από 24 ώρες	Ολόκληρη χρέωση για τις πρώτες 24 ώρες και ανά τόνο για κάθε 24ωρο μετά το πρώτο [3]	10	10
Επιβατών		ανά αναχωρούντα επιβάτη [4]	3	3
		ανά αναχωρούντα επιβάτη	15,5	15,7

[1] Οι "νέες" τιμές τίθενται σε ισχύ από 01/04/2026

[2] Ανεξάρτητα από το χρόνο στάθμευσης, η χρέωση θα είναι ανά 24ωρο.

[3] Οι πρώτες 24 ώρες χρεώνονται με την χαμηλότερη τιμή (5 € ανά τόνο) και κάθε μέρα από εκεί και πέρα θα χρεώνεται με την υψηλότερη (10 € ανά τόνο)

[4] Στις περιπτώσεις αναχωρούντων επιβατών που επιβιβάζονται Τ.Ε.Α.Α., το τέλος επιβατών 3€ δεν εφαρμόζεται.

3 https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expertgroups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3084

4 https://www.fraport-greece.com/el/texnognosia-kai-ypiresies/aerometafores/aeronaytika-teli.html

8. Με την ανωτέρω τροποποίηση, η Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. αυξάνει από 01.04.2026-31.03.2027 τα τέλη επιβατών του αερολιμένα Θεσσαλονίκης «Μακεδονία» από 15,50 € σε 15,70 €. Αναφορικά με το ύψος των υπόλοιπων τελών αερολιμένα του αερολιμένα Θεσσαλονίκης «Μακεδονία» για το έτος 2026, αυτό παραμένει χωρίς μεταβολή.

9. Στις 18.02.2026, εμπροθέσμως και παραδεκτώς, η εταιρεία Ryanair, υπέβαλε προσφυγή στην Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας κατά της από 30.01.2026 απόφασης της Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε., σχετικά με το επίπεδο των αερολιμενικών τελών του αερολιμένα Θεσσαλονίκης «Μακεδονία» για το έτος 2026. Η προσφυγή κατατέθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 του π.δ. 52/2012, το οποίο προβλέπει το δικαίωμα διοικητικής προσφυγής (Άρθρο 6 της Οδηγίας 2009/12/ΕΚ). Κατόπιν της υποβολής της προσφυγής, η Αρχή εξετάζει την προσβαλλόμενη απόφαση τόσο ως προς τη νομιμότητά της όσο και ως προς την ουσία της.

Οι λόγοι που προβάλλει η εταιρεία Ryanair στην προσφυγή της από τις 18.02.2026 συνοψίζονται ως ακολούθως:

10. Πρώτος λόγος: η διαβούλευση πρέπει να ακυρωθεί καθώς η Fraport Greece Α δεν ανάρτησε την πρόσκληση στον ιστότοπό της, κατά παράβαση του άρθρου 4(2)(β) του π.δ. 52/2012: Η Ryanair υποστηρίζει ότι, όπως επιβεβαιώθηκε από τη Fraport Greece Α στην επιστολή της προς τους χρήστες αερολιμένα της 30ης Ιανουαρίου 2026, η πρόσκληση δεν δημοσιεύθηκε στον ιστότοπό της με επίκληση ενός τεχνικού ζητήματος. Η διαβούλευση δεν έλαβε χώρα υπό την αυστηρή έννοια του νόμου, καθώς η πρόσκληση, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της έναρξης της διαδικασίας διαβούλευσης, δεν κοινοποιήθηκε στους χρήστες αερολιμένα μέσω του ιστοτόπου. Δεδομένης της παραβίασης του νόμου και του ρυθμιστικού προηγούμενου της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας, η Ryanair καλεί την Α.Π.Α. να ακυρώσει τη διαβούλευση και την πρόταση τελών.

11. Δεύτερος λόγος: Η Fraport Greece Α παραλείπει να επικοινωνεί απευθείας με τους χρήστες αερολιμένα, κατά παράβαση του άρθρου 6(1) του π.δ. 52/2012, κατ’ εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή της Οδηγίας 2009/12/ΕΚ για τα τέλη αερολιμένων και των Κατευθυντήρων Γραμμών του Thessaloniki Forum: Η Ryanair υποστηρίζει ότι η Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. αρνείται να κοινοποιεί απευθείας στους χρήστες αερολιμένα τις διαβουλεύσεις σχετικά με τα τέλη αερολιμένα. Η πρακτική αυτή εκτείνεται στις προσκλήσεις, στο υποστηρικτικό υλικό της πρότασης και στις οριστικές αποφάσεις. Η εξάρτηση από την Επιτροπή Χρηστών για τη διαβίβαση της σχετικής πληροφόρησης στους χρήστες έχει αποδειχθεί ότι προκαλεί καθυστερήσεις. Κάθε καθυστέρηση παραβιάζει το δικαίωμα των χρηστών να λαμβάνουν τις απαιτούμενες πληροφορίες που προβλέπονται στο άρθρο 4 παρ. (2) (γ) (αα) και στο άρθρο 5 του π.δ. 52/2212, καθώς και το δικαίωμά της άσκησης προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 του π.δ. 52/2012. Δεδομένου ότι η Ryanair δεν ενημερώθηκε από τη Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. για την πρόταση τροποποίησης των τελών, ούτε ενημερώθηκε για την οριστική απόφαση παρά μόνον μετά την πάροδο αρκετών ημερών από την έκδοσή της, η Α.Π.Α. οφείλει να ακυρώσει την πρόταση τροποποίησης των τελών αερολιμένα.

12. Τρίτος λόγος: Τα προτεινόμενα τέλη δεν είναι αναλογικά, δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένα, ούτε συνδέονται με το κόστος και, ως εκ τούτου, παραβιάζουν το άρθρο 3(2) του π.δ. 52/2012:: Η Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. έχει προτείνει αυξήσεις τελών ύψους +0,20 € ανά αναχωρούντα επιβάτη στον Αερολιμένα Θεσσαλονίκης, αποκλειστικά βάσει της αύξησης του ανώτατου ορίου τιμών (Price Cap). Η αιτιολόγηση της Fraport για τις αυξήσεις είναι ότι της επιτρέπεται να αυξάνει τα τέλη σύμφωνα με τη σύμβαση παραχώρησης και δεν αιτιολόγησε την αύξηση σε σχέση με το κόστος παροχής των υποδομών και υπηρεσιών. Ως εκ τούτου τα προτεινόμενα τέλη δεν μπορούν να θεωρηθούν ως συνδεόμενα με το κόστος, ούτε επαρκώς αιτιολογημένα. Επιπρόσθετα, το Τέλος Ανάπτυξης Αεροδρομίου μειώθηκε κατά 75% τον Νοέμβριο του 2024 και η εξέλιξη αυτή θα έπρεπε να έχει οδηγήσει σε μείωση των τελών αερολιμένα προκειμένου να διασφαλιστεί η αναλογικότητά τους. Η Ryanair καλεί την Α.Π.Α. να απορρίψει τα προτεινόμενα τέλη και να διασφαλίσει ότι τα αναθεωρημένα τέλη βασίζονται σε αποδοτικά κόστη που καλύπτουν τις υπηρεσίες και τις υποδομές που απαιτούν οι χρήστες αερολιμένα και δεν παραβιάζουν του άρθρο 3 παρ. 2 του π.δ. 52/2012.

13. Τέταρτος λόγος: Η πρόταση της Fraport Greece Α παραβιάζει του άρθρο 3 και το άρθρο 5(1) του π.δ. 52/2012 λόγω έλλειψης διαφάνειας ως προς τα προτεινόμενα τέλη αερολιμένα: Η Ryanair υποστηρίζει ότι η Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. δεν έχει παράσχει με διαφάνεια τα στοιχεία που οδηγούν στην αύξηση του τέλους επιβατών στον Αερολιμένα Θεσσαλονίκης. Η Ryanair ζήτησε στοιχεία κατανομής κόστους και διαφάνεια προκειμένου να αιτιολογηθεί γιατί αυξάνονται αποκλειστικά τα τέλη επιβατών. Ελλείψει των εν λόγω πληροφοριών, οι χρήστες αερολιμένα δεν είναι σε θέση να διαπιστώσουν τη σχέση μεταξύ κόστους και τελών. Αυτό συνιστά παραβίαση του άρθρου 5 του π.δ. 52/2012 το οποίο απαιτεί την κοινοποίηση στους χρήστες στοιχείων σχετικά με τη γενική διάρθρωση του κόστους που συνδέεται με τα τέλη, καθώς και το συνολικό κόστος που καλύπτεται από αυτά, καθώς και των Κατευθυντήριων Γραμμών του Thessaloniki Forum.

Η Ryanair καλεί την Α.Π.Α. να απορρίψει τις προτεινόμενες αυξήσεις τελών επιβατών σε κάθε αερολιμένα και να υποχρεώσει την Fraport Greece Α να παράσχει διαφάνεια ως προς τη σύνδεση με το κόστος κάθε επιμέρους τέλους αερολιμένα.

14. Η Α.Π.Α., στο πλαίσιο της εξέτασης της ανωτέρω προσφυγής, απέστειλε στις 20.02.2026 επιστολή προς την Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε., λαμβάνοντας αντιστοίχως την από 26.02.2026 απάντηση.

Ειδικότερα, η Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. απορρίπτει τις αιτιάσεις της εταιρείας Ryanair συνοπτικά ως ακολούθως.

15. Ως προς τον 1ο λόγο: Η Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. υποστηρίζει ότι με μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου από 19.11.2025, 03.12.2025 και 19.12.2025, η εταιρεία απέστειλε στις 19.11.2025 σχετική πρόσκληση και όλο το συναφές υλικό για την τακτική και έκτακτη διαβούλευση ως προς τον Αερολιμένα Θεσσαλονίκης στην Επιτροπή Χρηστών του εν λόγω αερολιμένα, ως όφειλε. Επιπρόσθετα στις 03.12.2025, σε μήνυμά της προς την Fraport Greece, η εταιρεία Ryanair αναφέρει ότι έχει λάβει τα έγγραφα διαβούλευσης για τον αερολιμένα Θεσσαλονίκης. Η δε Ryanair συμμετείχε κανονικά στην διαβούλευση χωρίς να επικαλεστεί αδυναμία συμμετοχής ή μη λήψη του υλικού ή να ζητήσει αναβολή. Το τεχνικό ζήτημα που αφορούσε στην ανάρτηση στον ιστότοπο της εταιρείας της πρόσκλησης για τη διαβούλευση επιλύθηκε με την ανάρτησή της πριν την ανάρτηση της σχετικής απόφασης της Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. για τον καθορισμό τελών αερολιμένα στον Αερολιμένα Θεσσαλονίκης για το έτος 2026. Συναφώς, στο μέτρο κατά το οποίο όλοι οι χρήστες, δια της Επιτροπής Χρηστών, αλλά και η ίδια η Ryanair είχαν λάβει την σχετική πρόσκληση και το υλικό της έκτακτης διαβούλευσης, ο σκοπός της διάταξης που επικαλείται η Ryanair έχει εξυπηρετηθεί.

16. Ως προς τον 2ο λόγο: Στο υπόμνημά της η εταιρεία Fraport Greece Α αναφέρει ότι η Οδηγία 2009/12 προβλέπει τη δυνατότητα κοινοποίησης των επίμαχων πληροφοριών και υλικού των διαβουλεύσεων διαζευκτικά, είτε σε κάθε χρήστη αερολιμένα είτε στους εκπροσώπους αυτών είτε στις ενώσεις χρηστών αερολιμένα. Η Επιτροπή Χρηστών, κατά τα οριζόμενα στο π.δ. 52/2012, συνιστά το όργανο εκπροσώπησης των χρηστών αερολιμένα και, συνεπώς, ο Έλληνας νομοθέτης, σε πλήρη εναρμόνιση με τις προβλέψεις της Οδηγίας 2009/12, επέλεξε οι επίμαχες πληροφορίες και το υλικό των διαβουλεύσεων να κοινοποιούνται από τον φορέα διαχείρισης στην επιτροπή χρηστών αερολιμένα και όχι απευθείας προς τους χρήστες. Η εταιρεία Fraport Greece Α είχε κοινοποιήσει προς την Επιτροπή Χρηστών τις προσκλήσεις για διαβούλευση και το σχετικό υλικό ήδη από τις 19.11.2025 (και η ίδια η Ryanair αναφέρει σε μήνυμά της από 03.12.2025 ότι είχε λάβε τα σχετικά έγγραφα για τον Αερολιμένα Θεσσαλονίκης), δηλαδή σε εύλογο χρόνο πριν τη διεξαγωγή της διαβούλευσης, παρέχοντας σχετικώς επαρκές χρονικό περιθώριο για την προετοιμασία των χρηστών.

17. Ως προς τον 3ο λόγο: Η Fraport Greece Α αναφέρει ότι η οικεία Σύμβαση Παραχώρησης, περιέχει ρητή πρόβλεψη σχετικά με το ανώτατο όριο των αερολιμενικών τελών για κάθε διακριτή χρονική περίοδο (Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά Αναχωρούντα Επιβάτη). Επιπροσθέτως, το Παράρτημα 7 ορίζει ότι τα Αερολιμενικά Τέλη περιλαμβάνουν τέλη προσγείωσης, τέλη στάθμευσης, τέλη φωτισμού και τέλη επιβατών. Η εταιρεία Fraport Greece Α έχει επιλέξει, για σκοπούς διευκόλυνσης των χρηστών, να θεσπίσει τα δύο από τα τέσσερα οριζόμενα τέλη, το τέλος προσγείωσης το οποίο χρεώνεται με βάση το MTOW[5] του αεροσκάφους και το τέλος επιβατών ανά αναχωρούντα επιβάτη. Η Fraport Greece Α σημειώνει ότι παρέχει υποχρεωτικώς τις Βασικές Υπηρεσίες όπως ορίζονται στο Παράρτημα 5 της οικείας Σύμβασης Παραχώρησης σε αποζημίωση των οποίων δικαιούται να εισπράξει τα Ρυθμιζόμενα Αεροναυτικά Τέλη. Εν προκειμένω, το τέλος προσγείωσης και το τέλος επιβατών αποτελούν την αποζημίωση της εταιρείας για την παροχή του συνόλου των Βασικών Υπηρεσιών που παρέχονται στους χρήστες. Το ότι η Fraport Greece Α έχει επιλέξει την επιβολή τέλους προσγείωσης και τέλους επιβατών μόνο δεν στοιχειοθετεί ότι οι χρεώσεις αυτές επιστρέφουν στην εταιρεία κόστη που συνδέονται αποκλειστικά με τις δύο αυτές ενέργειες. Με βάση τα παραπάνω, η εταιρεία Fraport Greece Α τηρεί ένα ενιαίο σύστημα κόστους το οποίο περιλαμβάνει όλες τις υπηρεσίες και τα κόστη που αφορούν στην εξυπηρέτηση των χρηστών, είτε αφορούν τα αεροσκάφη είτε αφορούν τους επιβάτες. Αναφορικά με το Τέλος Ανάπτυξης Αεροδρομίου, η μείωσή του δεν προϋποθέτει μείωση των Ρυθμιζόμενων Αερολιμενικών Τελών. Σχετικά με την αναλογία μεταξύ των τελών επιβατών και προσγείωσης και το ύψος του κάθε τέλους, αυτή βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια της εταιρείας Fraport Greece Α ως Παραχωρησιούχου. Η επιλογή να αυξηθεί περισσότερο ή λιγότερο το τέλος προσγείωσης ή το τέλος επιβατών είναι υποκειμενική και, ως εκ τούτου, επαφίεται στον έλεγχο της εταιρείας Fraport Greece Α ως Παραχωρησιούχου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην οικεία Σύμβαση Παραχώρησης. Επιπροσθέτως, και όσον αφορά τα γενικά κόστη του αεροδρομίου καθώς και άλλα εταιρικά

5 Maximum Take Off Weight

κόστη, αυτά επιμερίζονται ως μέρος του ενιαίου συστήματος κόστους με βάση το ποσοστό των Ρυθμιζόμενων Αεροναυτικών Τελών επί του συνόλου των εσόδων.

18. Ως προς τον 4ο λόγο: Κατά την εταιρεία Fraport Greece Α, οι αιτιάσεις που εγείρει η Ryanair έχουν ήδη απαντηθεί με απόλυτη διαφάνεια μέσω της διαδικασίας της διαβούλευσης, η οποία πραγματοποιείται σε πλήρη συμφωνία με το ισχύον νομικό πλαίσιο και την οικεία Σύμβαση Παραχώρησης.

Γ. Ανάλυση νομικού/κανονιστικού πλαισίου ως προς την εξεταζόμενη προσφυγή

α. Ως προς την Οδηγία 2009/12/ΕΚ:

19. Η Οδηγία 2009/12/ΕΚ μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το π.δ. 52/2012, το οποίο βρίσκεται σε ισχύ. Η εν λόγω Οδηγία (και κατ’ επέκταση το προεδρικό διάταγμα μεταφοράς) θέτει κοινές αρχές για την είσπραξη αερολιμενικών τελών στους κοινοτικούς αερολιμένες.

20. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 περί Κοινών Αρχών του π.δ. 52/2012 (άρθρο 3 της Οδηγίας 2009/12/ΕΚ), τον καθορισμό των τελών αερολιμένων πρέπει να διέπουν η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων μεταξύ των χρηστών κατά την επιβολή και είσπραξη των τελών αερολιμένων, η αρχή της αναλογίας των υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών με το ύψος των τελών αερολιμένων και η αρχή της διαφάνειας ως προς τα στοιχεία επί τη βάσει των οποίων ο φορέας υπολογίζει το ύψος των τελών αερολιμένων.

21. Το άρθρο 4 του π.δ. 52/2012 (άρθρο 6 της Οδηγίας) προβλέπει τη διαδικασία που ακολουθείται για τις τακτικές και έκτακτες διαβουλεύσεις μεταξύ του Φορέα Διαχείρισης του Αερολιμένα και των Χρηστών. Ειδικότερα, η τακτική διαβούλευση διενεργείται σε τακτά χρονικά διαστήματα (τουλάχιστον ετησίως) και αφορά την παρακολούθηση του συστήματος τελών και όποιου άλλου σχετικού θέματος ανακύψει. Η πρόσκληση κοινοποιείται στην Επιτροπή Χρηστών, δημοσιεύεται στον ιστότοπο του Φορέα και κοινοποιείται στην Αρχή. Η Έκτακτη διαβούλευση πραγματοποιείται όταν προτείνονται μεταβολές του συστήματος τελών. Ο Φορέας υποβάλλει αιτιολογημένη πρόταση και ακολουθεί η ίδια διαδικασία δημοσιότητας και κοινοποίησης.

22. Το άρθρο 5 του π.δ. 52/2012 (άρθρο 7 της Οδηγίας) ρυθμίζει το περιεχόμενο και την έκταση των πληροφοριών που οφείλουν να ανταλλάσσουν ο Φορέας Διαχείρισης Αερολιμένα και οι χρήστες στο πλαίσιο της διαβούλευσης του άρθρου 4. Ο Φορέας οφείλει να παρέχει στους χρήστες επαρκή, σαφή και τεκμηριωμένα στοιχεία, ιδίως σχετικά με:

- Το ύψος και τη διάρθρωση των τελών.
- Τη μεθοδολογία υπολογισμού τους.
- Τα έσοδα από τέλη και άλλες συναφείς δραστηριότητες.
- Το συνολικό κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Τη χρηματοδότηση και τα επενδυτικά σχέδια.
- Τις προβλέψεις κυκλοφορίας και κίνησης.
- Το επίπεδο ποιότητας υπηρεσιών.

Οι χρήστες οφείλουν να παρέχουν στον Φορέα:

- Προβλέψεις κίνησης.
- Επιχειρησιακά σχέδια που επηρεάζουν τη χρήση υποδομών.
- Στοιχεία που απαιτούνται για τον σχεδιασμό χωρητικότητας.
- Πληροφορίες σχετικές με τις απαιτήσεις ποιότητας υπηρεσιών.

23. Κατά το άρθρο 6 του π.δ. 52/2012 (άρθρο 6 της Οδηγίας), σε περίπτωση διαφωνίας εκ μέρους των χρηστών επί οποιασδήποτε απόφασης του φορέα τροποποιητικής του εκάστοτε ισχύοντος συστήματος τελών αερολιμένων ή του ύψους τους, η Επιτροπή Χρηστών κατόπιν παροχής εξουσιοδότησης των μελών της, καθώς και κάθε χρήστης έχουν δικαίωμα προσφυγής στην Αρχή. Η προσφυγή πρέπει να είναι αιτιολογημένη και επαρκώς τεκμηριωμένη, προκειμένου να εξετασθεί από την Αρχή.

β. Ως προς τις διατάξεις της Σύμβασης Παραχώρησης Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε:

24. Σύμφωνα με το άρθρο 28.3.1 της Σύμβασης Παραχώρησης ορίζονται τα εξής:

«Με την επιφύλαξη του άρθρου 28.4 (Σταθερό Ανώτατο Όριο Χρεώσεων με Δείκτη Αύξησης), τα Αεροναυτικά Τέλη για κάθε οικονομική περίοδο θα ορίζονται στο επίπεδο στο οποίο ο Παραχωρησιούχος θεωρεί εύλογα:

(α) ότι θα καλύπτουν:

όλα τα Λειτουργικά Έξοδα κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου, τα οποία καταλογίζονται στις Αεροπορικές Δραστηριότητες σύμφωνα με το άρθρο 28.3.2

την αναλογία όλων των γενικών εξόδων (συμπεριλαμβανομένων των γενικών δαπανών διοίκησης και της καταβολής αμοιβών στον Παραχωρητή και στο Δημόσιο) για τη συγκεκριμένη περίοδο, τα οποία καταλογίζονται στις Αεροπορικές Δραστηριότητες σύμφωνα με το άρθρο 28.3.2

- την απόσβεση στη συγκεκριμένη περίοδο όλων των στοιχείων ενεργητικού, τα οποία ο Παραχωρησιούχος χαρακτηρίζει στους λογαριασμούς του ως υποκείμενα σε απόσβεση (συμπεριλαμβανομένης, προς

αποφυγή αμφιβολιών, της Προκαταβολής Αμοιβής Παραχώρησης), η οποία καταλογίζεται στις Αεροπορικές Δραστηριότητες σύμφωνα με το άρθρο 28.3.2, με την εν λόγω απόσβεση για κάθε σχετικό στοιχείο ενεργητικού να πραγματοποιείται σε σταθερή βάση κατά την προβλεπόμενη διάρκεια ζωής του σχετικού στοιχείου ενεργητικού, όπως καθορίζεται εύλογα από τον Παραχωρησιούχο

- τον τόκο που καταβάλλεται κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου επί της αναλογίας της οφειλής του Παραχωρησιούχου (με εξαίρεση, προς αποφυγή αμφιβολιών, του Δευτερογενούς Χρέους, αλλά συμπεριλαμβανομένων όλων των εξόδων χρηματοδότησης, όπως πληρωμών βάσει παράγωγων χρηματοοικονομικών προϊόντων), που κατανέμεται στις Αεροπορικές Δραστηριότητες σύμφωνα με το άρθρο 28.3.2

τους φόρους εισοδήματος που καταβάλλονται κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου, οι οποίοι καταλογίζονται στις Αεροπορικές Δραστηριότητες σύμφωνα με το άρθρο 28.3.2

(α) την Αμοιβή Παραχώρησης της σχετικής οικονομικής περιόδου· και

(β) θα εξασφαλίζουν απόδοση στο Κεφάλαιο Αεροπορικών Δραστηριοτήτων, η οποία απόδοση δεν πρέπει να υπερβαίνει μια ανατοκιζόμενη σωρευτική απόδοση ύψους δεκαπέντε τοις εκατό (15%) ετησίως, με την προϋπόθεση ότι:

- Εάν τα Αεροναυτικά Τέλη που εισπράχθηκαν μετά την αφαίρεση τυχόν Αμοιβής Παραχώρησης δυνάμει του Άρθρου 29.1.2, η οποία καταβλήθηκε στο σχετικό Έτος Παραχώρησης και, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα Λειτουργικά Έξοδα και τις πληρωμές βάσει των Καθορισμένων Δανειακών Συμβάσεων (εάν υπάρχουν), έχουν ως αποτέλεσμα την επίτευξη απόδοσης κεφαλαίου για τους Μετόχους επί του Κεφαλαίου Αεροπορικών Δραστηριοτήτων, η οποία, σε τρία (3) από τέσσερα (4) διαδοχικά Έτη Παραχώρησης, υπερβαίνει την εν λόγω ανατοκιζόμενη σωρευτική απόδοση, ο Παραχωρησιούχος θα είναι υποχρεωμένος να καταβάλλει το υπερβάλλον ποσό πέραν της εν λόγω ανατοκιζόμενης σωρευτικής απόδοσης στον Παραχωρητή εντός σαράντα πέντε (45) ημερών από τη λήξη του τέταρτου (4ου) Έτους Παραχώρησης και

- εάν ο Παραχωρησιούχος είναι υποχρεωμένος να καταβάλει τυχόν τέτοιο υπερβάλλον ποσό στον Παραχωρητή δυνάμει του Άρθρου 28.3.1(β)(ii), θα καταβάλλει, εντός σαράντα πέντε (45) ημερών από τη λήξη κάθε επόμενου Έτους Παραχώρησης στη λήξη του οποίου η ανατοκιζόμενη σωρευτική απόδοση του Κεφαλαίου Αεροπορικών Δραστηριοτήτων υπερβαίνει το ανατοκιζόμενο σωρευτικό ποσοστό του δεκαπέντε τοις εκατό (15%), το υπερβάλλον ποσό στον Παραχωρητή έως ότου η ανατοκιζόμενη σωρευτική απόδοση κατά τη λήξη του Έτους Παραχώρησης να είναι ίση ή μικρότερη από δεκαπέντε τοις εκατό (15%), οπότε εφαρμόζονται και πάλι οι διατάξεις του Άρθρου 28.3.1.».

25. Το άρθρο 28.4 της Σύμβασης Παραχώρησης καθορίζει τις λεπτομέρειες για το Σταθερό Ανώτατο Όριο Χρεώσεων με δείκτη αύξησης. Ειδικότερα, το άρθρο 28.4.1 αναφέρει ότι «Δεν θα ορίζονται και δεν θα επιβάλλονται Ρυθμιζόμενα Αεροναυτικά Τέλη από τον Παραχωρησιούχο στα Περιφερειακά Αεροδρόμια, παρά μόνο σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου 28 (Αερολιμενικά Τέλη), του Παραρτήματος 7 (Αερολιμενικά Τέλη), των άρθρων 107 - 109 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (των κανόνων της Ευρωπαϊκής Κρατικής Ενίσχυσης) και της ισχύουσας Νομοθεσίας. Ο Παραχωρησιούχος θα δικαιούται να ορίσει και να επιβάλει διαφορετικά επίπεδα Αεροναυτικών Τελών σε κάθε Περιφερειακό Αεροδρόμιο με την προϋπόθεση ότι το επίπεδο των Αεροναυτικών Τελών σε κάθε Περιφερειακό Αεροδρόμιο συμμορφώνεται πλήρως με το άρθρο 28 (Αερολιμενικά Τέλη), το Παράρτημα 7 (Αερολιμενικά Τέλη), τα άρθρα 107 - 109 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Κρατικής Ενίσχυσης) και την ισχύουσα Νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων των αρχών και των πολιτικών του ICAO (ΔΟΠΑ) οι οποίες περιγράφονται στα Έγγραφα 9562 και 9082 του ICAO (ΔΟΠΑ). Επιπροσθέτως, ο Παραχωρησιούχος θα έχει πλήρη ελευθερία να ορίζει διαφορετικές κατηγορίες βάρους αεροσκαφών ή διαφορετικές κατηγορίες επιβατικών δασμών με την προϋπόθεση ότι τα συνολικά έσοδα από τα Ρυθμιζόμενα Αεροναυτικά Τέλη διαιρούμενα με τον αριθμό των αναχωρούντων Επιβατών δεν υπερβαίνουν τη Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά Αναχωρούντα Επιβάτη όπως ορίζεται στο παρόν Άρθρο 28.4 (Σταθερό Ανώτατο Όριο Χρεώσεων με Δείκτη Αύξησης)».

26. Ειδικότερα, το άρθρο 28.4.4 ορίζει ότι η Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά Αναχωρούντα Επιβάτη από την 1η Νοεμβρίου αμέσως μετά την ολοκλήρωση των Επικείμενων Έργων σε όλα τα Περιφερειακά Αεροδρόμια έως τη λήξη της Περιόδου Παραχώρησης δεν θα υπερβαίνει τα 18,50 €. Ειδικότερα, την 1η Νοεμβρίου αμέσως μετά την ολοκλήρωση των Επικείμενων Έργων σε όλα τα Περιφερειακά Αεροδρόμια και σε κάθε επέτειο αυτής έως τη λήξη της Περιόδου Παραχώρησης, ο Παραχωρησιούχος θα πολλαπλασιάζει το εκάστοτε ισχύον Ανώτατο Όριο Χρεώσεων για τη Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά Αναχωρούντα Επιβάτη (από το οποίο θα εξαιρούνται τυχόν προσαρμογές που έχουν γίνει σε αυτό δυνάμει των Άρθρων 28.4.4(β)(ii) και 28.4.5(α), ανάλογα με την περίπτωση) με τον Συντελεστή Αποδοτικότητας Αναπροσαρμογής, προκειμένου να υπολογίζει το σχετικό Ανώτατο Όριο Χρεώσεων για τη Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά Αναχωρούντα Επιβάτη το οποίο θα ισχύει σε

όλα τα Περιφερειακά Αεροδρόμια για την περίοδο από την ημερομηνία κατά την οποία θα ληφθεί από τον Παραχωρησιούχο η έγκριση από την Α.Π.Α. του υπολογισμού του Ανώτατου Ορίου Χρεώσεων για τη Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά αναχωρούντα επιβάτη. Επιπρόσθετα, το άρθρο 28.4.5 αναφέρει στο σημείο (στ) ότι «Για κάθε ημερολογιακό έτος μετά την Ημερομηνία Έναρξης Παραχώρησης κι εφεξής, ο Παραχωρησιούχος πρέπει να αποδεικνύει στην ΑΠΑ ότι δεν σημειώνεται υπέρβαση της Μέγιστης Μέσης Απόδοσης ανά Αναχωρούντα Επιβάτη. Ο σχετικός υπολογισμός πρέπει να υποβάλλεται στην ΑΠΑ το αργότερο έως το τέλος του Φεβρουαρίου του επόμενου έτους. Σε περίπτωση που σημειώνεται υπέρβαση της Μέγιστης Μέσης Απόδοσης ανά Αναχωρούντα Επιβάτη άνω του 3% σε οποιοδήποτε ημερολογιακό έτος, ο Παραχωρησιούχος υποχρεούται να καταβάλλει στο Δημόσιο το υπερβάλλον ποσό της Μέγιστης Μέσης Απόδοσης ανά Αναχωρούντα Επιβάτη πολλαπλασιασμένο επί τον πραγματικό αριθμό αναχωρούντων Επιβατών. Επιπλέον, θα καταβάλλεται στο Δημόσιο πρόστιμο ύψους 25% του σχετικού ποσού. Σε περίπτωση που σημειώνεται υπέρβαση της Μέγιστης Μέσης Απόδοσης ανά Αναχωρούντα Επιβάτη κατά λιγότερο από 3% ή κατά 3% ακριβώς σε οποιοδήποτε ημερολογιακό έτος, ο Παραχωρησιούχος θα προσμετρά το υπερβάλλον ποσό της Μέγιστης Μέσης Απόδοσης ανά Αναχωρούντα Επιβάτη πολλαπλασιασμένο επί τον πραγματικό αριθμό αναχωρούντων Επιβατών στον υπολογισμό των Ρυθμιζόμενων Αεροναυτικών Εσόδων της πραγματικής απόδοσης ανά αναχωρούντα Επιβάτη του επόμενου έτους.».

27. Το άρθρο 28.6 αναφέρει «Με την επιφύλαξη της συμμόρφωσης ανά πάσα στιγμή με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου 28 (Αερολιμενικά Τέλη) και του Παραρτήματος 7 (Αερολιμενικά Τέλη), των άρθρων 107 - 109 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (των κανόνων της Ευρωπαϊκής Κρατικής Ενίσχυσης) και της ισχύουσας Νομοθεσίας, ο Παραχωρησιούχος καθορίζει ή επιτρέπει όλα τα τέλη και τις χρεώσεις (συμπεριλαμβανομένων των Αερολιμενικών Τελών) που θα επιβάλλονται αναφορικά με τις εγκαταστάσεις και τις υπηρεσίες που παρέχονται στα Περιφερειακά Αεροδρόμια».

28. Το άρθρο 28.8 αναφέρει:

28.8 Με την επιφύλαξη του άρθρου 28.6, κατά τον προσδιορισμό των Αερολιμενικών Τελών πρέπει να εφαρμόζονται οι ακόλουθες αρχές:

28.8.1 οι αερομεταφορείς που χρησιμοποιούν τα Περιφερειακά Αεροδρόμια πρέπει εν τέλει να επωμίζονται το πλήρες και δίκαιο μερίδιο επί των δαπανών που τους αναλογεί αναφορικά με την παροχή όλων των εγκαταστάσεων και των υπηρεσιών οι οποίες περιλαμβάνονται στις Αεροπορικές Δραστηριότητες.

28.8.2 τα Αερολιμενικά Τέλη δεν θα πρέπει να επιβάλλονται με τέτοιο τρόπο ώστε να αποθαρρύνουν τη χρήση των εγκαταστάσεων και των υπηρεσιών που απαιτούνται για την ασφάλεια και την προστασία των πτήσεων.

28.8.3 εν γένει, οι αερομεταφορείς, οι εμπορευματικοί αερομεταφορείς και οι Επιβάτες δεν θα πρέπει να χρεώνονται για εγκαταστάσεις και υπηρεσίες που δεν χρησιμοποιούν ή που δεν απαιτούνται για την παροχή των Υπηρεσιών Αεροδρομίου και

28.8.4 τα Ρυθμιζόμενα Αεροναυτικά Τέλη δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν ποτέ τη Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά Αναχωρούντα Επιβάτη που υπολογίζεται κατά καιρούς σύμφωνα με το άρθρο 28 (Αερολιμενικά Τέλη), το Παράρτημα 7 (Αερολιμενικά Τέλη), τα άρθρα 107 - 109 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Κρατικής Ενίσχυσης) και την ισχύουσα Νομοθεσία.

29. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της οικείας Σύμβασης Παραχώρησης, ως Συντελεστής Αποδοτικότητας Αναπροσαρμογής νοείται το ποσό που θα χρησιμοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις που παρατίθενται στο άρθρο 28 (Αερολιμενικά Τέλη) και θα υπολογίζεται ως εξής:

Εάν ΔΤΚt > ΔΤΚt-1, θα χρησιμοποιείται ο εξής ακόλουθος μαθηματικός τύπος:

{{ΔΤΚt/ΔΤΚt-1 -1} * 0,9} + 1

Εάν ΔΤΚt < ΔΤΚt-1, ο Συντελεστής Αποδοτικότητας Αναπροσαρμογής θα ανέρχεται σε 1

όπου:

ΔΤΚt αντιστοιχεί στον πιο πρόσφατα δημοσιευμένο ΔΤΚ κατά ή ακριβώς πριν από την ημερομηνία στην οποία πρόκειται να υπολογιστεί η αύξηση των Ρυθμιζόμενων Αεροναυτικών Τελών σύμφωνα με το Άρθρο 28.4 (Σταθερό Ανώτατο Όριο Χρεώσεων με Δείκτη Αύξησης),

και

ΔΤΚt-1 αντιστοιχεί στον ΔΤΚ που ίσχυε κατά την ημερομηνία που τοποθετείται δώδεκα (12) μήνες νωρίτερα.

Δ. Σκεπτικό της απόφασης

Από την εξέταση των παρασχεθέντων στοιχείων προέκυψαν τα ακόλουθα:

30. Η κύρια διαφοροποίηση στην απόφαση της 30ης Ιανουαρίου 2026 της Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. για τα Τέλη Αερολιμένα Θεσσαλονίκης έτους 2026, σε σχέση με την πολιτική τιμο-

λόγησης που είχε εφαρμοστεί την προηγούμενη περίοδο (2025), συνίσταται σε αύξηση των τελών επιβατών του αερολιμένα Θεσσαλονίκης «Μακεδονία» από 15,5 € σε 15,7 €., αύξηση κατά 0,2 €.

31. Με το έγγραφο ΑΠΑ/35144/24.11.2025, εγκρίθηκε από την Α.Π.Α. η Αναπροσαρμογή Μέγιστης Μέσης Απόδοσης ανά Αναχωρούντα Επιβάτη για την περίοδο από 1η Νοεμβρίου 2025 για την Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδος Α. Ειδικά για τον αερολιμένα της Θεσσαλονίκης, η αναπροσαρμογή της Μέγιστης Μέσης Απόδοσης ανά Αναχωρούντα Επιβάτη διαμορφώθηκε σε 21,40 €.

32. Κατά τη διαβούλευση της 10ης Δεκεμβρίου 2025, η εταιρεία Fraport παρουσίασε την πρότασή της για την αλλαγή των τελών του Αερολιμένα Θεσσαλονίκης με ισχύ από 01.04.2026. Ειδικότερα, παρουσιάστηκαν στοιχεία για το Συνολικό Κόστος Προϋπολογισμού 2026 Ανά Αναχωρούντα Επιβάτη το οποίο υπολογίστηκε στα 23,31 €, τα Έσοδα Προϋπολογισμού 2026 Ανά Αναχωρούντα Επιβάτη τα οποία υπολογίστηκαν στα 21,69 € (Ρυθμιζόμενο 21,01 €/Μη Ρυθμιζόμενο 0,59 €) και το συνολικό ανώτατο όριο των Ρυθμιζόμενων Τελών Αεροδρομίου στα 21,40 € (18,5€ τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένο) ανά αναχωρούντα επιβάτη για την περίοδο μεταξύ 01.11.2025 - 31.10.2026, αύξηση 1,8% από την προηγούμενη χρέωση των 21,02€ (18,5 € τιμαριθμικά αναπροσαρμοσμένο).

33. Κρίσιμα ερωτήματα που εξετάζονται είναι εάν:

i. Η μη έγκαιρη ανάρτηση της πρόσκλησης σε διαβούλευση συνεπάγεται ακυρότητα της διαβούλευσης.

ii. Υφίσταται υποχρέωση ατομικής κοινοποίησης της πρόσκλησης σε κάθε αεροπορική εταιρεία ξεχωριστά.

iii. Τα προτεινόμενα τέλη είναι αναλογικά, επαρκώς αιτιολογημένα και συνδέονται με το κόστος.

iv. Έχει παραβιαστεί η αρχή της διαφάνειας.

34. Η Α.Π.Α., εξέτασε τα διαθέσιμα στοιχεία, λαμβάνοντας υπόψη και τη διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε στις 10.12.2025 μεταξύ Fraport και Χρηστών.

Ε. Επί των τιθέμενων ισχυρισμών:

35. Πρώτος λόγος: ακύρωση της διαβούλευσης καθώς η Fraport Greece Α δεν ανάρτησε την πρόσκληση στον ιστότοπό της, κατά παράβαση του άρθρου 4(2)(β) του π.δ. 52/2012.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του π.δ. 52/2012, η δημοσίευση της πρόσκλησης στον ιστότοπο του Φορέα και η κοινοποίησή της στην Επιτροπή Χρηστών δεν είναι εναλλακτικές ενέργειες, αλλά σωρευτικές και υποχρεωτικές. Η διάταξη χρησιμοποιεί συνδετικό «και», όχι «ή». Επομένως, η πρόσκληση πρέπει να κοινοποιείται στην Επιτροπή Χρηστών, να δημοσιεύεται στον ιστότοπο του Φορέα και, επιπλέον, να κοινοποιείται και στην Αρχή. Οι ενέργειες αυτές εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς: Η κοινοποίηση στην Επιτροπή διασφαλίζει τη συμμετοχή των χρηστών, η δημοσίευση στον ιστότοπο εξυπηρετεί την αρχή της διαφάνειας και η κοινοποίηση στην Αρχή διασφαλίζει εποπτικό έλεγχο. Επομένως, η μη έγκαιρη ανάρτηση αποτελεί τυπική παράβαση της διαδικασίας διαβούλευσης. Θα πρέπει όμως να εξεταστεί εάν πρόκειται για ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, και αν η τυπική πλημμέλεια της μη έγκαιρης ανάρτησης της πρόσκλησης σε διαβούλευση επηρέασε το δικαίωμα συμμετοχής ή το αποτέλεσμα. Εξετάζονται επομένως κυρίως αν:

- Η Επιτροπή Χρηστών έλαβε κανονικά την πρόσκληση.
- Η διαβούλευση πραγματοποιήθηκε κανονικά.
- Οι χρήστες συμμετείχαν και διατύπωσαν απόψεις.
- Τηρήθηκαν οι προθεσμίες.
- Δεν αποκλείστηκε ενδιαφερόμενος χρήστης.

Από τα προσκομισθέντα στοιχεία προκύπτει ότι:

- Η πρόσκληση σε έκτακτη διαβούλευση κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή Χρηστών στις 19.11.2025.
- Η πρόσκληση σε έκτακτη διαβούλευση όπως προκύπτει από τα προσκομισθέντα ηλεκτρονικά μηνύματα είχε ήδη γνωστοποιηθεί από την Fraport στην Ryanair στις 03.12.2025.
- Η διαβούλευση πραγματοποιήθηκε στην ορισθείσα ημερομηνία ήτοι στις 10.12.2025.
- Η εταιρεία Ryanair συμμετείχε κανονικά στη διαβούλευση, όπως προκύπτει από τα σχετικά πρακτικά.
- Η πρόσκληση σε διαβούλευση αναρτήθηκε στον ιστότοπο της Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α.Ε. προ της ανάρτησης της απόφασης για τα τέλη αερολιμένα έτους 2026 στον Αερολιμένα Θεσσαλονίκη.

Αξιολογώντας τα ανωτέρω, η μη ανάρτηση δύναται να χαρακτηριστεί ως επουσιώδης πλημμέλεια, αφού δεν υπήρξε οποιαδήποτε επίπτωση στη συμμετοχικότητα ή στη διαφάνεια της πράξης.

36. Δεύτερος λόγος: Η Fraport Greece Α παραλείπει να επικοινωνεί απευθείας με τους χρήστες αερολιμένα: Σύμφωνα με το άρθρο 4 του π.δ. 52/2012, η πρόσκληση σε διαβούλευση απευθύνεται στην Επιτροπή Χρηστών, δημοσιεύεται στον ιστότοπο του Φορέα και κοινοποιείται στην Αρχή. Το κανονιστικό κείμενο δεν προβλέπει υποχρέωση ατομικής κοινοποίησης σε κάθε αεροπορική εταιρεία ξεχωριστά. Άρα, τυπικά, η υποχρέωση εκπληρώνεται με α) κοινοποίηση στην Επιτροπή Χρηστών, β) δημοσίευση στον ιστότοπο και γ) κοινοποίηση

στην Αρχή, επομένως, δεν προκύπτει ρητή διάταξη περί ατομικής επικοινωνίας με κάθε εταιρεία. Στο έγγραφο Consultation and Transparency Paper 2025 του Thessaloniki Forum τονίζεται ότι: Η διαβούλευση πρέπει να είναι ουσιαστική, έγκαιρη και διαφανής. Τα αεροδρόμια οφείλουν να διασφαλίζουν ότι όλοι οι χρήστες έχουν πραγματική δυνατότητα συμμετοχής. Προτείνεται η χρήση πολλαπλών καναλιών επικοινωνίας. Ενθαρρύνεται η απευθείας ενημέρωση των μεμονωμένων χρηστών, ιδίως όταν πρόκειται για σημαντικές μεταβολές τελών. Ωστόσο, οι Κατευθυντήριες Γραμμές έχουν χαρακτήρα μη δεσμευτικού νόμου (soft law), δεν θεσπίζουν αυτοτελή νομική υποχρέωση και λειτουργούν ερμηνευτικά ως προς την ορθή εφαρμογή της Οδηγίας 2009/12/ΕΚ. Στην εταιρεία Fraport Greece Α Α.Ε έχει επισημανθεί η χρησιμότητα απευθείας ενημέρωσης των χρηστών.

37. Τρίτος λόγος: Τα προτεινόμενα τέλη δεν είναι αναλογικά, δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένα, ούτε συνδέονται με το κόστος. Σύμφωνα με το άρθρο 28.4.1 της οικείας Σύμβασης Παραχώρησης, ο Παραχωρησιούχος θα έχει πλήρη ελευθερία να ορίζει διαφορετικές κατηγορίες βάρους αεροσκαφών ή διαφορετικές κατηγορίες επιβατικών δασμών με την προϋπόθεση ότι τα συνολικά έσοδα από τα Ρυθμιζόμενα Αεροναυτικά Τέλη διαιρούμενα με τον αριθμό των αναχωρούντων Επιβατών δεν υπερβαίνουν τη Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά Αναχωρούντα Επιβάτη όπως ορίζεται στο Άρθρο 28.4 (Σταθερό Ανώτατο Όριο Χρεώσεων με Δείκτη Αύξησης). Για την περίοδο από 15 Νοεμβρίου 2025, η Μέγιστη Μέση Απόδοση ανά αναχωρούντα επιβάτη για τον Αερολιμένα Θεσσαλονίκης έχει οριστεί στα 21,40 €.

Κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης της 10ης Δεκεμβρίου 2025, παρουσιάστηκε από τη Fraport τόσο της ύψος της Μέγιστης Μέσης Απόδοσης για τον Αερολιμένα όσο και στοιχεία κόστους όπως:

- η μεθοδολογία καθορισμού των τελών, όπως προβλέπεται από τη Σύμβαση Παραχώρησης, η οποία συνδέει τη βάση κόστους, τις προβλέψεις κίνησης και τη δομή των επιμέρους χρεώσεων,
- στοιχεία πραγματικών και προβλεπόμενων δαπανών για τα έτη 2024, 2025 και 2026, συμπεριλαμβανομένων δαπανών προσωπικού, λειτουργικών εξόδων, γενικών εξόδων, αποσβέσεων και χρηματοοικονομικού κόστους,
- στοιχεία εσόδων από ρυθμιζόμενα τέλη (landing, passenger charge, parking),
- προβλέψεις κυκλοφορίας και επιβατικής κίνησης,
- περιγραφή των υποδομών και υπηρεσιών που καλύπτονται από τα τέλη αερολιμένα.

Τα στοιχεία αυτά παρέχουν στους χρήστες τη βασική εικόνα της οικονομικής βάσης των τελών και, κατ’ αρχήν, ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του άρθρου 5 ως προς την παροχή πληροφοριών.

Το Τέλος Εκσυγχρονισμού και Ανάπτυξης Αερολιμένων (Τ.Ε.Α.Α.) αποτελεί διακριτή περίπτωση καθώς έχει επιβληθεί από το κράτος, μέσω νομοθεσίας, σε όλους ανεξαιρέτως τους ελληνικούς αερολιμένες και δεν υπόκειται στον έλεγχο των Φορέων Διαχείρισης Αερολιμένων.

Τέλος, από τα οικονομικά στοιχεία που παρουσιάζονται προκύπτει ότι το συνολικό κόστος λειτουργίας του αερολιμένα ανά αναχωρούντα επιβάτη για το έτος 2026 εκτιμάται σε επίπεδα υψηλότερα από τα προβλεπόμενα έσοδα από τέλη. Ειδικότερα, το συνολικό κόστος ανά αναχωρούντα επιβάτη εκτιμάται σε 23,31 ευρώ, ενώ τα προβλεπόμενα έσοδα από τέλη ανά επιβάτη υπολογίζονται σε 21,69 ευρώ.

38. Τέταρτος λόγος: Η πρόταση της Fraport Greece Α παραβιάζει του άρθρο 3 και το άρθρο 5(1) του π.δ. 52/2012 λόγω έλλειψης διαφάνειας ως προς τα προτεινόμενα τέλη αερολιμένα: Σχετικά με την απαίτηση διαφάνειας των άρθρων 3 και 5 του π.δ. 52/2012, στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβούλευσης τέθηκαν στη διάθεση των χρηστών του αερολιμένα οικονομικά και λειτουργικά στοιχεία σχετικά με τη βάση κόστους, τα έσοδα από τέλη, τις προβλέψεις επιβατικής και επιχειρησιακής κίνησης, καθώς και τη μεθοδολογία υπολογισμού των προτεινόμενων τελών. Η παρουσίαση των στοιχείων αυτών επέτρεψε στους χρήστες να κατανοήσουν τη σχέση μεταξύ κόστους και επιπέδου τελών και να αξιολογήσουν την οικονομική τεκμηρίωση της προτεινόμενης μεταβολής. Επιπλέον, η ανταλλαγή πληροφοριών πραγματοποιήθηκε πριν από τη λήψη της σχετικής απόφασης και στο πλαίσιο θεσμοθετημένης διαδικασίας διαβούλευσης, παρέχοντας στους χρήστες τη δυνατότητα να διατυπώσουν τεκμηριωμένες παρατηρήσεις. Υπό τα δεδομένα αυτά, η διαδικασία καθορισμού των τελών μπορεί να θεωρηθεί ότι πληροί την αρχή της διαφάνειας που προβλέπεται στο π.δ. 52/2012.

Για τους ανωτέρω λόγους, αποφασίζουμε:

1. Απορρίπτουμε την από 18.02.2026 προσφυγή της εταιρείας Ryanair κατά της από 30.01.2026 απόφασης της εταιρείας Fraport Περιφερειακά Αεροδρόμια της Ελλάδας Α Α.Ε. για τα τέλη αερολιμένα έτους 2026 του Αερολιμένα Θεσσαλονίκης, για τους λόγους που αναφέρονται στα σημεία 35-38 του σκεπτικού. Συνοπτικά:

- Η βασική τυπική παράβαση (μη έγκαιρη ανάρτηση πρόσκλησης στον ιστότοπο) θεωρείται επουσιώδης, καθώς δεν επηρέασε τη συμμετοχή ή τη διαφάνεια,
- η απευθείας επικοινωνία με τους χρήστες του Αερολιμένα είναι μεν θεμιτή αλλά δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη νομική υποχρέωση επικοινωνίας με την Επιτροπή Χρηστών σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο π.δ. 52/20212,

- τα παρεσχεθέντα στοιχεία παρέχουν στους χρήστες τη βασική εικόνα της οικονομικής βάσης των τελών,
- η διαδικασία συνολικά κρίνεται διαφανής σύμφωνα με το π.δ. 52/2012.

2. Κατά της παρούσας απόφασης οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματα που απορρέουν από τις διατάξεις του ν. 4757/2020, και συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 34, αίτηση αναθεώρησης εντός της οριζόμενης προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών, η άσκηση της οποίας είναι αναγκαία προϋπόθεση για το παραδεκτό του ένδικου βοηθήματος της παρ. 2 του ίδιου άρθρου.

Η απόφαση αυτή να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Σπάτα, 18 Μαρτίου 2026

Ο Διοικητής

ΧΡΗΣΤΟΣ ΤΣΙΤΟΥΡΑΣ

ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ
Καποδιστρίου 34, 104 32 Αθήνα
Τηλ. Κέντρο 210 5279000
Αποστολή εγγράφων προς δημοσίευση στο ΦΕΚ
στην ηλεκτρονική διεύθυνση **https://eservices.et.gr**
02016512403260010