

Kohtuasi C-204/23

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

28. märts 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

24. märts 2023

Apellant:

Autorità di regolazione dei trasporti

Vastustajad:

Lufthansa Linee Aeree Germaniche

Austrian Airlines AG

Brussels Airlines SA/NV

Swiss International Air Lines Ltd

Lufthansa Cargo AG

Vaidluse ese

Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud apellatsioonkaebus kohtuotsuse peale, millega Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Piemonte (Piemonte maakonna halduskohus) rahuldab kaebuse, mille vastustajad Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines AG, Brussels Airlines SA/NV, Swiss International Air Lines Ltd ja Lufthansa Cargo AG esitasid apellandi Autorità di Regolazione dei Trasporti (transpordiamet, edaspidi „ART“ või „amet“) otsuse peale osas, millega on kehtestatud makse isikutele, kes osutavad „reisijate ja/või kaupade lennuveo teenuseid“.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotlus puudutab ART rahastamise regulatsiooni ja selle rahastamise objektiivsete eeltingimuste kindlaksmääramist ajavahemikul, mil üksteisele järgnes mitu normatiivset, kohtupraktikaalast ja regulatiivset muudatust. ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotluses palutakse tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta direktiivi 2009/12/EÜ lennujaamatasude kohta artikli 11 lõiget 5.

Eelotsuse küsimused

Kas direktiivi 2009/12/EÜ artikli 11 lõiget 5 – mis käsitleb lennujaamasektorit – tuleb tõlgendada nii, et ameti rahastamine peab toimuma ainult lennujaamatasude kehtestamisega või tohib seda teha ka muude rahastamise vormide abil, näiteks makse kehtestamine (kohtukoosseis arvab, et niisugune ameti rahastamiseks mõeldud summade sissenõudmine lennujaamatasude abil on pelk liikmesriigi õigus)?

Kas tasud või makse, mille võib järelevalveameti rahastamiseks direktiivi 2009/12/EÜ artikli 11 lõike 5 alusel kehtestada, peavad/peab olema seotud üksnes konkreetsete teenuste ja kuludega – mida ei ole küll direktiivis nimetatud – või piisab sellest, et need on seotud ameti toimimise kuludega niisugusena, nagu need kulud tulenevad edastatud bilanssidest, mida on kontrollinud riigiasutused?

Kas direktiivi 2009/12/EÜ artikli 11 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et tasud võib kehtestada üksnes isikutele, kes on residendid või asutatud selle riigi õiguse alusel, kes on asutanud ameti, ning kas see on nii ka ameti toimimiseks kehtestatud maksetega?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta direktiiv 2009/12/EÜ lennujaamatasude kohta; artikli 2 punkt 2 ja artikli 11 lõiked 3 ja 5

ELTL artikli 267 lõige 1

Viidatud riigisisised õigusnormid

6. detsembri 2011. aasta dekreetseadus nr 201 „Kiireloomulised meetmed majanduskasvu, võrdsuse ja avaliku sektori raamatupidamisarvestuse tugevdamise tagamiseks“ (Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), mis koos muudatustega kinnitati seadusena 22. detsembri 2011. aasta seadusega nr 214 (legge 22 dicembre 2011, n. 214); artikli 37 lõige 2 ja lõike 6 punktid a ja b (muudetud 28. septembri 2018. aasta dekreetseadusega nr 109 „Kiireloomulised meetmed

Genova linna puhul riiklike taristu- ja transpordivõrkude ohutuse tagamiseks, seoses 2016. ja 2017. aasta seismiliste sündmuste, töö ja muude ettenägematute juhtumitega“ (decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 - Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), mis koos muudatustega kinnitati seadusena 16. novembri 2018. aasta seadusega nr 130 (legge 16 novembre 2018, n. 130).

28. septembri 2018. aasta dekreetseaduse nr 109 artikliga 16 „Autorità di regolazione dei trasporti pädevus ning meetmed teemaksude ja -ohutuse vallas“ muudeti 6. detsembri 2011. aasta dekreetseaduse nr 201 artikli 37 lõike 6 punkti b esimest taanet, mis on ART rahastamise alal viitnorm, järgmiselt:

„[6]. Lõikes 2 nimetatud volitusi ja lõikes 3 nimetatud tegevusi ning muid seaduses ette nähtud volitusi ja tegevusi kasutatakse või viiakse läbi järgmiselt: [...]

[b)] makse abil, mida tasuvad transpordisektoris tegutsevad ettevõtjad, kelle puhul on amet konkreetselt turul, kus nad tegutsevad, kasutanud seaduses ette nähtud volitusi või viinud läbi seaduses ette nähtud tegevusi, ning seda määral, mis ei ületa ühte tuhandikku viimase majandusaasta tegevuse käibest, kusjuures nähakse ette tasust vabastamise piirid, mille puhul on võetud arvesse käibe suurust. Käivet arvutatakse viisil, mis väldib topeltmaksid“;

Kohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Lennuettevõtjad Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd ja Lufthansa Cargo (edaspidi „vastustajad“) vaidlustasid TAR per il Piemontes (Piemonte maakonna halduskohus) ART 19. detsembri 2018. aasta otsuse nr 141 „Autorità di Regolazione dei Trasporti 2019. aasta eest tasumisele kuuluva makse suurus ja selle tasumise tingimused“, millega kehtestati makse isikutele, kes osutavad „reisijate ja/või kaupade lennuveo teenuseid“ (artikli 1 lõike 1 punkt g).
- 2 TAR per il Piemonte (Piemonte maakonna halduskohus) rahuldab 15. juuni 2020. aasta kohtuotsusega nr 381 selle kaebuse ning sellest tulenevalt tühistas viidatud otsuse osas, millega see makse oli kehtestatud. ART esitas seepärast apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 3 Vastustajad vaidlesid ART argumentidele vastu, paludes jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.
- 4 Nad tõstasid ka küsimuse, kas õigusnorm, millega makse on kehtestatud, tuleb jätta kohaldamata, ja kas Euroopa Liidu Kohtule tuleks esitada eelotsusetaotlus direktiivi 2009/12 rikkumise ja väära kohaldamise tõttu. Nad tõstasid veel

küsimuse, kas 2011. aasta dekreetseaduse nr 201 artikli 37 lõike 6 punkt b on põhiseadusega kooskõlas, võttes arvesse põhiseaduse artikleid 3, 23, 53 ja 77.

Poolte peamised argumendid

- 5 Täiesti sõltumatult tegutseva ning iseseisva otsustus- ja hindamispädevusega ART ülesannete hulgas on konkurentsi edendamine, turutõkete kõrvaldamine vastaval turul, tarbijakaitse „transpordisektoris ning juurdepääsul vastavatele taristutele ja kõrvalteenustele kooskõlas Euroopa Liidu regulatsiooniga ning subsidiaarsuse põhimõtet ja põhiseaduse II osa V jaotises nimetatud maakondade ja kohalike omavalitsuste volitusi järgides“. Tal on pädevus läbivalt kogu transpordisektoris ja mis puudutab juurdepääsu vastavatele taristutele.
- 6 ART apellandina leiab, et esimese astme kohtu väide, et ainus tegevus, mida ART konkreetselt reguleerib ja mida lennujaamatasude kindlaksmääramine puudutab, on lennujaamataristu käitamine, mitte lennuettevõtjate tegevus, on ekslik.
- 7 Seda, kas lennuettevõtjad kuuluvad „taristute ja reguleeritud teenuste käitajate“ kategooriasse, on selgitatud 2011. aasta dekreetseaduse nr 201 artikli 37 lõikes 6 (muudetud 2018. aasta dekreetseaduse nr 109 artikli 16 lõike 1 punktidega *a-bis* ja *a-ter*). Selle artikli 37 lõike 6 uus sõnastus ei jäta kahtlust, et lennuettevõtjad on kahtlemata „ettevõtjad“ ja lausa märkimisväärsed ettevõtjad, kes tegutsevad „transpordisektoris“, mistõttu kuuluvad nad täielikult nende isikute kategooriasse, kes on kohustatud tasuma makset nende tegevuste läbiviimiseks ja volituste täitmiseks, mis on seadusega ametile kehtestatud.
- 8 ART leiab, et TAR (maakondlik halduskohus) argumendid annavad tunnistust liiga jäigast ja seega ekslikust vahetegemisest kahe järgmise turu vahel: turg, kus tegutsevad lennujaamataristute käitajad (ja mida amet on reguleerinud), ning turg, kus tegutsevad lennuettevõtjad (ja mida amet ei ole reguleerinud).
- 9 2018. aasta uue regulatsiooniga kaotati väidetavalt vahetegemine – mida esimese astme kohus teeb – reguleeritava ja lihtsalt kasusaava isiku vahel, sest tähtsust on ainult sellel, kas ettevõtja tegutseb või mitte turul, kus amet on oma ülesandeid täitnud ja volitusi kasutanud.
- 10 Lennuveo- ja taristuturud on omavahel seotud, sest lennuettevõtjatele rohkem või vähem soodsad majandustingimused lennujaamataristute kasutamisel viivad reisiliikluse suurenemise või vähenemiseni selles lennujaamas, mille tulemuseks on omakorda suurem või väiksem tulu käitajale majandustegevustest, mida kasutab suurem reisijate hulk.
- 11 Apellandi sõnul ei eksisteeri siin mitte üksnes subjektiivne, vaid ka objektiivne eeldus kaasata vastustajaid reguleeritavate isikute hulka.

- 12 Konkreetselt on amet kasutanud mitmesugustel asjaoludel sektori reguleerimise volitusi 2018. aasta dekreetseadusega nr 109 muudetud artikli 37 lõike 6 tähenduses.
- 13 Lennusektoris, mida reguleerivad direktiiv 2009/12 ja riigisisised õigusnormid, millega see on üle võetud, toimub ameti tegevus otseselt ja vahetult mõlema turuosalise suhtes, kelleks on käitajad ja kasutajad, tagamaks, et lennujaamatasude kindlaksmääramise menetlus vastaks Euroopa Liidu nõuetele.
- 14 Vastustajad väidavad, et direktiivi 2009/12 artikli 11 lõikes 5 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid võivad kehtestada sõltumatu järelevalveasutuse jaoks rahastamismehhanismi, mis võib hõlmata lennujaama kasutajatele ja lennujaama juhtorganitele tasu kehtestamist“. Itaalia õigusnormis, mis käsitleb ART rahastamist, on nähtud ette makse (käibe alusel), ning seda makset peavad tasuma ettevõtjad, keda otseselt reguleeritakse.
- 15 Nad rõhutavad, et makse on midagi muud ja erinevat kui tasu ning seda seepärast, et tasu on vastusooritus teenuse või teenuste kogumi eest ja selle maksmise kohustus tekib seda konkreetset teenust kasutades, ning et niisugused on lennujaamatasud, samas kui ART makse sellisena, nagu see on õigusnormis ette nähtud, on (sihtotstarbeline) maks, sest see on üldine (transpordisektori puhul), ei ole seotud tuluga konkreetsest teenusest ning põhineb käibel, mitte saadud teenustel, ning seda võib käsitada kehtestatud varalise kohustusena, mis ei ole kunagi seotud teenusega, vaid ühe üksuse toimimisega.
- 16 Nad arvavad seega, et see makse jääb väljapoole direktiivi 2009/12 kohaldamisala.
- 17 Lisaks esineb vastustajate sõnul vastuolu riigisiseste ja liidu õigusnormide vahel seoses ameti kuludega, mida võib katta ettevõtjatele kehtestatud kohustuslikust maksest, sest riigisisised õigusnormid, milles on nähtud ette makse ameti kõikide kulude katmiseks tervikuna, lähevad kaugemale sellest, mida lubab viidatud direktiiv, milles ei ole mõeldud spetsiaalselt makset tegelike toimimiskulude katteks. Nende sõnul on konkreetselt nii, et kui riigisiseste õigusnormide eesmärk on katta maksete abil ameti kõik kulud, mida ei kaeta riikliku rahastamisega, siis liidu seadusandja vaatevinklist on haldustasude kehtestamine ettevõtjatele õigustatud ainult teatud kulude põhjal, mida riigi ametiasutus tegelikult kannab.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et eelotsusetaotluse esitamise taotluse arutamisel on tarvis analüüsida tõstatatud küsimuse asjakohasust, sest püstitatud küsimused ei ole küsimused, mida Euroopa Kohus oleks juba analüüsinud, ning ei esine Euroopa Kohtu kindlaks määratud eeltingimusi, mis võimaldaksid tuvastada, et mõistlikke kahtlusi direktiivi 2009/12 artikli 11 lõike 5 tõlgendamisel ei ole.

- 19 Nimelt kui ART apellatsioonkaebus tuleb jätta rahuldamata, ei ole esitatud küsimusel mingit tähtsust, sest vastustajatel ei ole mingit huvi, et sellele vastataks.
- 20 Ja vastupidi, kui ameti apellatsioonkaebuses esitatud väited osutuvad põhjendatuks, tekib asja lahendamisel just see liidu õiguse tõlgendamise küsimus, mis on püstitatud eelotsuse küsimuses, ning menetlus tuleb peatada ja esitada Euroopa Liidu kohtule see küsimus.
- 21 ART kriitika kohtuotsuse nende osade aadressil, millega esimeses kohtuastmes esitatud kaebus rahuldati, on aga Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kõige hiljutisemast kohtupraktikast lähtudes põhjendatud (vt paljude hulgas Cons. Stato, VI, 4.1.2021, nr 9).
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et 19. detsembri 2018. aasta otsus nr 141 tehti pärast õigusaktide muudatust 28. septembri 2018. aasta dekreetseadusega nr 109, millega sätestati makset tasuma pidavate ettevõtjate ringi objektiivne laiendamine; nimelt kui kuni 28. septembri 2018. aasta dekreetseaduseni nr 109 pidid makset tasuma ainult isikud, kes olid käitajad, siis nüüd lasus see kohustus ka lihtsalt ettevõtjatel.
- 23 Tema arvates on nii, et kui kuni 2018. aastani võivad esimese astme kohtu tõlgendamissuunda toetada õiguskindlusega seotud põhjused, siis alates 2019. aastast ei saa sellega nõustuda, sest õigusliku regulatsiooni muudatusega töötati välja ühtne kontseptsioon, mis hõlmab „ettevõtjaid, kes tegutsevad transpordisektoris“, ning see tõi seega välja selle regulatsiooni keskse põhjuse, st see regulatsioon rajaneb kasul, mida ettevõtjate kategooriad reguleerimisest saavad, ning kasuteguri ülimuslikkus muudab seega nende kahe kategooria lahutamise üleliigseks.
- 24 Seepärast näib, et pärast 2018. aasta reformi on – arvestades, et see subjektiivne mõiste hõlmab kõiki ettevõtjaid, – veel vaja kindlaks teha ainult see, kas asjaomasel turul on tõesti hakatud „kasutama seaduses ette nähtud volitusi või läbi viima seaduses ette nähtud tegevusi“, ilma et enam oleks mingit tähtsust sellel, kas isikud on reguleeritavad või kasusajad. Veotegevust, millega tegelevad lennuettevõtjad, tuleb seega mõista nii, et see kuulub ART reguleerimisvaldkonda.
- 25 Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) arvab, et vastustajate argumendid ei võimalda jätta riigisiseseid õigusnorme kohaldamata, sest põhjused, miks need võivad olla liidu õigusega vastuolus, ei ole vahetud ega ka piisavalt selged, täpsed ja tingimusteta. Ta leiab seevastu, et kuna vaidlus puudutab 2019. aasta puhul ette nähtud makset, on ART argumendid põhjendatud ja seepärast on vastustajate tõstatatud eelotsuse küsimus asjakohane.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et direktiivi 2009/12 eesmärk on tagada liidu lennujaamakäitajate ja lennujaamade taristute kasutajate võrdne kohtlemine, et soodustada konkurentsi lennujaamade vahel, kuid ka kaitsta lennuettevõtjaid nende lennujaamade võimalike kuritarvituste eest, mis on eriti tugevas jõupositsioonis.

- 27 Direktiivi 2009/12 artikli 2 punktiga 2 on lennujaamade kasutajate kategooriasse arvatud „iga füüsiline või juriidiline isik, kes vastutab õhu kaudu toimuva reisijate-, posti- ja/või kaubaveo eest kõnealusesse lennujaama või kõnealusest lennujaamast“, mistõttu välja jäävad reisijad, kes rajatise ja lennujaamateenuseid kasutavad ning kelle tasutava hinna sisse lennuettevõtjad pigem tasude summa edukalt jätavad.
- 28 Direktiivi 2009/12 artiklis 3 on sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõtte keelu kaudu kehtestada lennujaamatasusid, mis võivad tekitada lennujaama kasutajate ükskõik missuguse diskrimineerimise, st et selle sätte eesmärk on tagada võrdsed konkurentsitingimused seal tegutsevate lennuettevõtjate vahel, et välistada niisuguste soodustingimuste kehtestamine, mis võimaldavad ühel või mitmel kasutajal ületada konkurentsi tänu ligitõmbavamale teenuste pakkumisele turul.
- 29 Põhiroll, mis on direktiiviga liikmesriikide järelevalveasutustele antud, on kokkuvõtlikult luua „ühine raamistik“ lennujaamatasude alal.
- 30 Direktiivi 2009/12 artiklis 11, mis on Euroopa Liidu õigusnorm, mida apellandid väidavad olevat rikutud, on lõikes 3 ette nähtud, et „[l]iikmesriigid tagavad sõltumatu järelevalveasutuse sõltumatus kindlustades, et see on igast lennujaama juhtorganist ja lennuettevõtjast õiguslikult eraldiseisev ning oma tegevuses neist sõltumatu [...]“, ning eelkõige lõikes 5 sätestatud, et „[l]iikmesriigid võivad kehtestada sõltumatu järelevalveasutuse jaoks rahastamismehhanismi, mis võib hõlmata lennujaama kasutajatele ja lennujaama juhtorganitele tasu kehtestamist“.
- 31 Seepärast on vaieldamatu, et liikmesriigil on õigus näha ette järelevalveasutuse rahastamine ka nii, et süsteemi toimimise kulud jäetakse lennuettevõtjate kanda.
- 32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus arwab ka, et kuigi lennujaamatasu kui vastusoorituse eest makstava tasu (milleks on eelkõige lennukite maandumise ja õhkutõusmise tasu, tasu lennukite angaaris hoidmise või katmata kujul seismise eest ja tasu reisijate pealemineku eest või taristu kasutamise seotud tasu) olemus on – nagu on märkinud vastustajast lennuettevõtjad – tõesti ontoloogiliselt midagi muud kui makse, mis ei ole seotud konkreetse teenusega ja mida tuleb maksta, et rahastada ametit, kes tagab tasusid saava taristu läbipaistvuse ja juurdepääsetavuse, on samuti õige, et Euroopa Liidu õigusnormis on ette nähtud, et luuakse rahastamismehhanism, „mis võib hõlmata tasu kehtestamist“ (st et võib sisaldada tasusid rahastamist vahendina), kuid sellega ei välistata *sic et simpliciter*, et rahastamismehhanism näeb ette niisuguse makse vormi, mille puhul ei ole võetud arvesse konkreetset vastusooritust.
- 33 Kooskõlas Corte costituzione (konstitutsioonikohus) 2017. aasta otsusega nr 69 leiab ka Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et ei ole vastuolu Euroopa Liidu õigusnormidega, mis puudutab summa kindlaksmääramise kriteeriume, sest ehkki riigisisises regulatsioonis ei ole nähtud sõnaselgelt ette, et makse peab olema seotud kindlate kuludega ameti

toimimiskuludes, mis tuleb makse kindlaksmääramisel ükshaaval ära näidata, ei ole riigisisene praktika niisugune, et mingit seost kuludega ei ole, võttes arvesse ka seda, et riigisisestes õigusnormides, nimelt 2011. aasta seadusega nr 214 seadusena kinnitatud 6. detsembri 2011. aasta dekreetseaduse nr 201 sellesamas artikli 37 lõike 6 punktis b on makse kindlaksmääramiseks ette nähtud mitmeetapiline menetlus, st et ameti otsuse peab heaks kiitma Consiglio dei Ministri (ministrite nõukogu) esimees kooskõlastatuna Ministro dell'Economia e delle Finanza (majandus- ja rahandusminister) – kusjuures on võimalik esitada seisukohti – ning see on kahtlemata seotud ameti eelarveliste kulutustega, mis jaotatakse seejärel ära vastavalt ettevõtjate käibe.

- 34 Viimasena peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks rõhutada, et kuigi ühise regulatsiooni kehtestamisel lennujaamatasude alal on lähtunud põhimõttest, et tuleb tagada mitte ainult liidu lennujaamade käitajate, vaid ka lennujaamade kasutajate, sealhulgas lennuettevõtjate võrdne kohtlemine, näib ilmne, et makse piiramine üksnes lennuettevõtjatega, kelle asukoht on liikmesriigis, võib tekitada konkurentsi moonutamise mehhanismi, mistõttu tundub, et ei saa nõustuda apellandi väitega, et maksest peaksid olema vabastatud lennuettevõtjad, kelle asukoht on liidu teises liikmesriigis (kuid ei saa eitada, et see, kui lennujaamataristuid reguleerivad üksikud liikmesriikide ametid, soodustab Euroopa Liidu kõiki ettevõtjaid iga riigi territooriumi piires).