

Zadeva C-204/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

28. marec 2023

Predložitveno sodišče:

Consiglio di Stato (državni svet, Italija)

Datum predložitvene odločbe:

24. marec 2023

Pritožnik:

Autorità di regolazione dei trasporti

Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:

Lufthansa Linee Aeree Germaniche

Austrian Airlines AG

Brussels Airlines SA/NV

Swiss International Air Lines Ltd

Lufthansa Cargo AG

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija) zoper sodbo, s katero je Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Piemonte (deželno upravno sodišče za deželo Piemont, Italija), ugodilo tožbi družb Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines AG, Brussels Airlines SA/NV, Swiss International Air Lines Ltd in Lufthansa Cargo AG, nasprotnih strank v pritožbenem postopku, zoper odločbo Autorità di Regolazione dei Trasporti (regulativni organ za promet, Italija; v nadaljevanju: ART ali organ), pritožnika, v delu, v katerem je v njej določeno obračunavanje prispevka subjektom, ki opravljajo „storitve zračnega prevoza potnikov in/ali tovora“.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na ureditev financiranja ART in opredelitev objektivnih pogojev za navedeno financiranje v obdobju, v katerem je bilo izvedenih več zakonodajnih, sodnih in regulativnih posegov. Predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU se nanaša na razlago člena 11(5) Direktive 2009/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o letaliških pristojbinah.

Vprašanja za predhodno odločanje

Ali je treba člen 11(5) Direktive 2009/12/ES – določba, ki se nanaša na letališki sektor – razlagati tako, da se mora organ financirati samo z obračunavanjem letaliških pristojbin, ali pa se lahko financira tudi z drugimi oblikami financiranja, kot je uvedba prispevka (kolegij meni, da je zbiranje sredstev, namenjenih financiranju organa, z letališki pristojbinami, zgolj možnost za državo članico)?

Ali se morajo pristojbine ali prispevek, ki se lahko obračunajo za financiranje nadzornega organa v smislu člena 11(5) Direktive 2009/12/ES, nanašati le na konkretne storitve in stroške – ki sicer niso določeni v direktivi – ali pa zadostuje, da se nanašajo na stroške poslovanja organa, ki so razvidni iz računovodskih izkazov organa, predloženih vladnim organom in revidiranih s strani teh organov?

Ali je treba člen 11(5) Direktive 2009/12/ES razlagati tako, da se lahko pristojbine obračunajo le osebam, ki imajo stalno prebivališče ali so ustanovljene po pravu države, ki je ustanovila organ, in ali to velja tudi za prispevke, obračunane za delovanje organa?

Upoštevne določbe prava Unije

Direktiva 2009/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o letaliških pristojbinah; členi 2, točka 2, 11(3) in (5).

Člen 267, prvi odstavek, PDEU

Upoštevne določbe nacionalnega prava

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (uredba-zakon št. 201 z dne 6. decembra 2011 – Nujne določbe za rast, pravičnost in konsolidacijo javnih financ), ki je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 214 z dne 22. decembra 2011); člen 37(2) in (6)(a) in (b), kakor je bil spremenjen z 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, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre

2018, n. 130 (uredbe-zakon št. 109 z dne 28. septembra 2018 – Nujne določbe v zvezi z mestom Genova, varnostjo nacionalne infrastrukture in prometnega omrežja, potresi iz let 2016 in 2017, delom in drugim nujnimi primeri), ki je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 130 z dne 16. novembra 2018.

S členom 16 uredbe-zakona št. 109 z dne 28. septembra 2018, naslovljenim „Pristojnosti regulativnega organa za promet ter določbe o tarifah in varnosti na avtocestah“, je bil spremenjen člen 37(6)(b), prvi stavek, uredbe-zakona št. 201 z dne 6. decembra 2011 – člen, ki je referenčna določba v zvezi s financiranjem ART – tako, da določa:

„[6]. Izvajanje pristojnosti iz odstavka 2 in dejavnosti iz odstavka 3 ter izvajanje drugih pooblastil in dejavnosti, določenih z zakonom, se zagotovi: [...]“

[(b)] s prispevkom, ki ga plačujejo gospodarski subjekti, ki delujejo v sektorju prometa in za katere je organ na trgu, na katerem delujejo, dejansko začel izvajati pristojnosti ali opravljati dejavnosti, ki jih določa zakon, in sicer v višini, ki ne presega ene tisočinke prometa od opravljenih dejavnosti, doseženega v zadnjem proračunskem letu, pri čemer se določijo pragovi za oprostitvev, ki upoštevajo obseg prometa. Izračun prometa se izvede tako, da se prepreči podvajanje prispevka“[.]“

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Letalski prevozniki Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd in Lufthansa Cargo (v nadaljevanju: nasprotne stranke v pritožbenem postopku) so pri deželnem upravnem sodišču v Piemontu vložile pritožbo zoper odločbo ART št. 141 „Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità di regolazione dei Trasporti per l’anno 2019“ (znesek in način plačila prispevka, ki ga je treba plačati regulativnemu organu za promet za leto 2019) z dne 19. decembra 2018, s katero je bilo določeno obračunavanje prispevka subjektom, ki opravljajo „storitve zračnega prevoza potnikov in/ali tovora“ (člen 1(1)(g)).
- 2 Deželno upravno sodišče za deželo Piemont je s sodbo št. 381 z dne 15. junija 2020, ugodilo pritožbi in posledično razveljavilo to odločbo v delu, v katerem je bilo v njej določeno obračunavanje navedenega prispevka. ART je zato vložil pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet), ki je predložitveno sodišče.
- 3 Nasprotne stranke v pritožbenem postopku so izpodbijale utemeljenost trditev, ki jih je navedel ART, in predlagale, naj se pritožbo zavrne.
- 4 Vendar so postavile vprašanje glede neuporabe davčnega pravila in, po potrebi, glede vložitve predloga za predhodno odločanje Sodišču zaradi kršitve in napačne uporabe Direktive 2009/12. Postavile so tudi vprašanje ustavnosti člena 37(6)(b) uredbe-zakona št. 201 iz leta 2011 v povezavi s členi 3, 23, 53 in 77 Costituzione (ustava).

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 5 Med naloge ART, ki deluje popolnoma avtonomno ter neodvisno pri presoji in vrednotenju, spadajo spodbujanje konkurence, odprava ovir za dostop do zadevnega trga, varstvo potrošnikov „v sektorju prometa ter dostop do ustreznih infrastruktur in pomožnih storitev v skladu z evropsko zakonodajo in ob upoštevanju načela subsidiarnosti ter pristojnosti regij in lokalnih oblasti iz naslova V drugega dela ustave“. Ima prečno pristojnost za celoten sektor prometa in za dostop do ustreznih infrastruktur.
- 6 ART kot pritožnik meni, da je trditev prvostopenjskega sodišča, da je edina dejavnost, ki jo ART dejansko regulira v zvezi z določanjem letaliških pristojbin, dejavnost upravnega organa letališke infrastrukture, in ne letalskih prevoznikov, napačna.
- 7 Vprašanje, ali letalski prevozniki spadajo v kategorijo „upravnih organov reguliranih infrastruktur in storitev“, naj bi bilo pojasnjeno členu 37(6) uredbe-zakona št. 201 iz leta 2011, kakor je bil spremenjen s členom 16(1)(a-bis) in (a-ter) uredbe-zakona št. 109 iz leta 2018. Nova formulacija člena 37(6) naj ne bi dopuščala dvoma, da so letalski prevozniki zagotovo „gospodarski subjekti“, in to celo pomembni, ki delujejo v „sektorju prometa“, tako da v celoti spadajo med subjekte, ki so zavezanci za plačilo prispevka za izvajanje dejavnosti in pristojnosti, ki so organu naložene z zakonom.
- 8 ART meni, da je utemeljitev deželnega upravnega sodišča posledica napačnega togega razlikovanja med trgov, na katerem delujejo upravni organi letališke infrastrukture (ki naj bi ga reguliral organ), in trgov, na katerem delujejo letalski prevozniki (ki naj ga organ ne bi reguliral).
- 9 Zakonska sprememba iz leta 2018 naj bi odpravila razlikovanje prvostopenjskega sodišča med reguliranim subjektom in navadnim uporabnikom ali upravičencem, saj naj bi bilo pomembno to, ali gospodarski subjekt deluje na trgu, na katerem organ opravlja svoje naloge, ali ne.
- 10 Letalski in infrastrukturni trg naj bi bila medsebojno povezana, saj bi bolj ali manj ugodni gospodarski pogoji za uporabo letališke infrastrukture za prevoznike povzročili povečanje ali zmanjšanje potniškega prometa na zadevnem letališču, kar bi posledično ustvarilo večji ali manjši prihodek upravnega organa za poslovne dejavnosti, ki jih uporablja večji tok potnikov.
- 11 Po mnenju pritožnika ni izpolnjen le subjektivni, temveč tudi objektivni pogoj za uvrstitev nasprotnih strank v pritožbenem postopku med regulirane subjekte.
- 12 Organ naj bi na podlagi člena 37(6), kakor je bil spremenjen z uredbo-zakonom št. 109 iz leta 2018, v različnih okoliščinah konkretno izvajal sektorska regulativna pooblastila.

- 13 Nazadnje, v letalskem sektorju, ki ga urejajo Direktiva 2009/12 in nacionalna pravila, s katerimi je bila prenesena v nacionalno zakonodajo, naj bi bila dejavnost organa neposredno in nemudoma namenjena obema stranema, upravnim organom in uporabnikom, da se zagotovi, da postopek določanja letaliških pristojbin poteka v skladu z evropskimi predpisi.
- 14 Nasprotne stranke v pritožbenem postopku pa navajajo, da člen 11(5) Direktive 2009/12 določa, da „[d]ržave članice lahko za potrebe neodvisnega nadzornega organa vzpostavijo mehanizem financiranja, ki lahko vključuje obračunavanje pristojbine uporabnikom letališč in upravnim organom letališč“. Italijansko pravilo o financiranju ART določa plačilo prispevka (na podlagi prometa) in gospodarski subjekti, za katere regulacija neposredno velja, so zavezanci za plačilo tega prispevka.
- 15 Poudarjajo, da naj bi bil prispevek nekaj drugega in drugačnega od pristojbine, in sicer zato, ker je pristojbina plačilo za storitev ali sklop storitev, obveznost njenega plačila pa izhaja iz uporabe te konkretne storitve, in takšne naj bi bile letališke pristojbine, medtem ko naj bi bil prispevek za ART, kakor je določen v zakonu, (namenski) davek, saj je splošen (za sektor prometa), ni povezan z opravljanjem konkretne storitve, temelji na prometu, in ne na prejetih storitvah, tako da bi ga lahko opredelili kot naloženo denarno obveznost, ki ni povezana s storitvijo, temveč z delovanjem organa.
- 16 Zato menijo, da je ta prispevek drugačen in da ne spada na področje uporabe Direktive 2009/12.
- 17 Poleg tega naj bi bila po mnenju nasprotnih strank v pritožbenem postopku nacionalna pravila v nasprotju s pravili Unije glede stroškov organa, ki se lahko krijejo iz obveznega prispevka, naloženega podjetjem, saj naj bi nacionalna pravila z določitvijo prispevka za kritje vseh stroškov organa presegala tisto, kar je dovoljeno na podlagi navedene direktive, ker prispevek ni izrecno vezan na dejanske stroške delovanja. Natančneje, medtem ko naj bi bila nacionalna zakonodaja usmerjena k temu, da se vsi stroški organa, ki jih ne krije državno financiranje, pokrijejo s prispevki, naj bi bila z vidika zakonodajalca Unije uvedba upravnih pristojbin za upravne organe upravičena izključno na podlagi izkazanih stroškov, ki jih dejansko nosi nacionalni organ.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 18 Predložitveno sodišče meni, da je za odločitev o predlogu za sprejetje predhodne odločbe treba preučiti ustreznost vprašanja za predhodno odločanje, saj se ne zdi, da bi Sodišče že razlagalo postavljena vprašanja, in niso izpolnjeni pogoji, ki jih je samo Sodišče določilo za ugotovitev, da ne obstajajo razumni dvomi glede razlage člena 11(5) Direktive 2009/12.

- 19 V primeru zavrnitve pritožbe, ki jo je vložil ART, to vprašanje pravzaprav ne bi bilo relevantno, saj nasprotne stranke v pritožbenem postopku zanj ne bi imele nobenega interesa.
- 20 Nasprotno, če bi se izkazalo, da so pritožbeni razlogi organa utemeljeni, bi bilo vprašanje za predhodno odločanje o pravu Unije odločilno za izid postopka in bi bilo treba postopek prekiniti ter zadevo predložiti Sodišču.
- 21 Vendar so pritožbeni razlogi ART zoper dele sodbe, s katerimi je bilo ugodeno prvostopenjski pritožbi, glede na najnovjšo sodno prakso tega državnega sveta (glej med številnimi tudi sodbo državnega sveta, VI, z dne 4. januarja 2021, št. 9) utemeljene.
- 22 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je bila odločba št. 141 dne 19. decembra 2018 sprejeta po zakonodajni spremembi, uvedeni z uredbo-zakonom št. 109 z dne 28. septembra 2018, zaradi katere se je objektivno razširil krog podjetij, ki so zavezanci za plačilo prispevka; medtem ko so pred sprejetjem uredbe-zakona št. 109 z dne 28. septembra 2018 prispevek dejansko plačevali le upravni organi, je bila v nadaljevanju obveznost plačevanja naložena tudi zgolj gospodarskim subjektom.
- 23 Meni, da če je mogoče razlagi prvostopenjskega sodišča iz razlogov pravne varnosti pritrditi vse do leta 2018, te od leta 2019 naprej ni mogoče upoštevati, saj je zakonodajna sprememba opredelila enoten pojem, ki vključuje „*gospodarske subjekte, ki delujejo v sektorju prometa*“, in tako izpostavila osrednji cilj same ureditve, ki temelji na koristi, ki jo imajo kategorije podjetij od same regulacije, v kateri je torej zaradi prevlade dejavnika koristnosti cepitev na dve kategoriji nepotrebna.
- 24 Po reformi iz leta 2018 se torej zdi, da je glede na vseobsegajočo naravo zadevnega pojma treba ugotoviti le kdaj je [organ] začel „*izvajati pristojnosti ali opravljati dejavnosti, ki jih določa zakon*“ na upoštevnem trgu, pri čemer nikakor ni več pomembno, ali gre za regulirane subjekte ali upravičence. Prevozno dejavnost, ki jo opravljajo letalski prevozniki, je torej treba razumeti kot dejavnost, ki spada na področje regulacije, dodeljeno ART.
- 25 Državni svet meni, da trditve nasprotnih strank v pritožbenem postopku ne dovoljujejo neuporabe nacionalnega pravila, ker razlogi morebitne nezdržljivosti s pravom Unije niso niti neposredni niti dovolj jasni, natančni in brezpogojni. Po drugi strani pa državni svet meni, da so trditve ART utemeljene, ker se spor nanaša na prispevek, predviden za leto 2019, in je zato predhodno vprašanje, ki so ga postavile nasprotne stranke v pritožbenem postopku, relevantno.
- 26 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je cilj Direktive 2009/12 zagotoviti enotno obravnavo upravnih organov letališč v Uniji in uporabnikov infrastruktur, da bi se ne le spodbujala konkurenčnost med letališči, temveč da bi se tudi zaščitili letalski prevozniki pred morebitnimi zlorabami s strani letališč, ki imajo posebej močen položaj.

- 27 Člen 2, točka 2[3], Direktive 2009/12 v kategorijo uporabnikov letališča uvršča „vsako fizično ali pravno osebo, ki je odgovorna za prevoz potnikov, pošte in/ali tovora po zraku do ali od zadevnega letališča“, kar izključuje potnike, ki uporabljajo letališke zmogljivosti in storitve, na katere pa letalski prevozniki naknadno prenesejo znesek pristojbin.
- 28 V členu 3 Direktive 2009/12 je določeno načelo nediskriminacije, ki prepoveduje določanje letaliških pristojbin, ki bi lahko povzročile kakršno koli razlikovanje med uporabniki letališč, tako da je namen tega pravila zagotoviti enake konkurenčne pogoje za letalske prevoznike, ki tam opravljajo dejavnost, da bi se izključilo dogovore o ugodnih pogojih, ki bi enemu ali več uporabnikom omogočili, da s ponudbo privlačnejših storitev na trgu premagujejo konkurenco.
- 29 Skratka, ključna vloga, ki jo Direktiva podeljuje nacionalnim nadzornim organom, je namenjena vzpostavitvi „skupnega okvira“ na področju letaliških pristojbin.
- 30 Člen 11 Direktive 2009/12, ki je določba prava Unije, katere kršitev zatrjujejo pritožniki [v prvostopenjskem postopku], v odstavku 3 določa, da „[d]ržave članice zagotovijo neodvisnost neodvisnega nadzornega organa tako, da zagotovijo njegovo pravno ločenost in funkcionalno neodvisnost od vseh upravnih organov letališč in letalskih prevoznikov ...“, in zlasti v odstavku 5, da „[d]ržave članice lahko za potrebe neodvisnega nadzornega organa vzpostavijo mehanizem financiranja, ki lahko vključuje obračunavanje pristojbine uporabnikom letališč in upravnim organom letališč“.
- 31 Torej je nesporno, da ima država pravico zagotoviti financiranje nadzornega organa tudi z obračunavanjem pristojbin za delovanje sistema letalskim prevoznikom.
- 32 Poleg tega po mnenju predložitvenega sodišča, če je res, kot so poudarjale letalske družbe, nasprotne stranke v pritožbenem postopku, da je pojem letališke pristojbine, ki pomeni plačilo za protistoritev (zlasti pristojbine za pristanek in odhod zrakoplovov, pristojbine za parkiranje ali postanek zrakoplovov na prostem ter pristojbine za vkrcanje potnikov, torej pristojbine, povezane z uporabo infrastrukture) ontološko drugačen od pojma prispevka, ki ni povezan s konkretno storitvijo in se plačuje za financiranje organa, ki nadzira preglednost in dostopnost infrastrukture, ki pobira pristojbine, je prav tako res, da evropsko pravilo določa vzpostavitev mehanizma financiranja, „ki lahko vključuje obračunavanje pristojbine“ (to je, ki lahko pristojbine uporabi kot instrument financiranja), vendar to ne izključuje *sic et simpliciter*, da bi mehanizem financiranja določal obliko prispevka, ki je neodvisna od konkretne protistoritve.
- 33 V skladu s sodbo Corte costituzion[al]e (ustavno sodišče, Italija) št. 69 iz leta 2017 tudi državni svet meni, da merila za količinsko opredelitev niso v nasprotju z evropskim pravilom, kajti tudi če nacionalna določba ne določa izrecno, da mora biti prispevek povezan z določenimi stroški obratovanja nadzornega organa, ki jih je treba za določitev prispevka analitično navesti, nacionalna praksa ni ločena od

korelacije s takimi stroški, ker tudi nacionalno pravilo v samem členu 37(6)(b) uredbe-zakona št. 201 z dne 6. decembra 2011, ki je bila s spremembami preoblikovana v zakon št. 214 z dne 22. decembra 2011, določa večstopenjski postopek za določitev prispevka, akt organa mora namreč odobriti predsednik Consiglio dei Ministri (ministrski svet) v soglasju z ministrom za gospodarstvo in finance, z možnostjo oblikovanja pripomb o zadevi, ki je nedvomno povezana s proračunskimi stroški organa, ki so nato razdeljeni glede na promet, ki so ga dosegla podjetja.

- 34 Nazadnje, po mnenju predložitvenega sodišča je treba poudariti, da če je razlog za uvedbo skupnega okvira za letališke pristojbine zagotavljanje enotne obravnave ne le med upravnimi organi letališč v EU, temveč tudi med uporabniki letališč, kot so letalski prevozniki, je jasno, da bi omejitev prispevka na letalske prevoznike s sedežem na nacionalnem ozemlju lahko ustvarila mehanizem, ki bi izkrivljaj konkurenco, zato ni mogoče sprejeti domneve pritožnika [nasprotnih strank v pritožbenem postopku], da bi morali biti prevozniki s sedežem v drugih državah članicah oproščeni plačila prispevka (saj ni mogoče zanikati, da regulacija letaliških infrastruktur, ki jo izvajajo posamezni nacionalni organi, koristi vsem podjetjem Evropske unije na vsakem nacionalnem ozemlju).