

**Cauza C-204/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

28 martie 2023

**Instanța de trimitere:**

Consiglio di Stato (Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

24 martie 2023

**Apelantă:**

Autorità di regolazione dei trasporti

**Intimate:**

Lufthansa Linee Aeree Germaniche

Austrian Airlines AG

Brussels Airlines SA/NV

Swiss International Air Lines Ltd

Lufthansa Cargo AG

**Obiectul procedurii principale**

Apel introdus în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) împotriva hotărârii prin care Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Piemonte (Tribunalul Administrativ din Piemont, denumit în continuare „TAR Piemont”) a admis acțiunea formulată de Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines AG, Brussels Airlines SA/NV, Swiss International Air Lines Ltd și Lufthansa Cargo AG, intime, împotriva deciziei Autorità di Regolazione dei Trasporti (Autoritatea de Reglementare în Sectorul Transporturilor, denumită în continuare „ART sau autoritatea”), apelantă, în ceea ce privește partea în care prevede impunerea unei contribuții în sarcina persoanelor care efectuează „servicii de transport aerian de pasageri și/sau de mărfuri”.

## **Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Obiectul trimiterii preliminare privește normele care reglementează finanțarea ART și stabilirea condițiilor obiective pentru o astfel de finanțare într-o perioadă în care s-au succedat mai multe intervenții legislative, jurisprudențiale și de reglementare. Cererea de decizie preliminară, formulată în temeiul articolului 267 TFUE, privește interpretarea articolului 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport.

## **Întrebările preliminare**

Articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12/CE – dispoziție privind sectorul aeroportuar – trebuie interpretat în sensul că finanțarea autorității se realizează numai prin impunerea unor tarife de aeroport sau că aceasta nu se poate realiza și prin intermediul altor forme de finanțare, cum ar fi impunerea unei contribuții (instanța de trimitere consideră că perceperea sumelor destinate finanțării autorității prin intermediul tarifelor de aeroport reprezintă o simplă opțiune a statelor membre)?

Tarifele sau contribuția care pot fi impuse pentru finanțarea autorității de supraveghere în temeiul articolului 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12/CE trebuie să se refere numai la servicii și costuri specifice – în orice caz nespecificate în directivă – sau nu este suficient ca acestea să se refere la costurile de funcționare ale autorității, astfel cum rezultă din bilanțurile prezentate și auditate de autoritățile guvernamentale?

Articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12/CE trebuie interpretat în sensul că tarifele pot fi impuse numai persoanelor rezidente sau constituite în conformitate cu legislația statului care a înființat autoritatea? Același lucru este valabil și în cazul contribuțiilor impuse pentru funcționarea autorității?

## **Dispozițiile dreptului Uniunii invocate**

Directiva 2009/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport; articolul 2 punctul 2 și articolul 11 alineatele (3) și (5)

Articolul 267 alineatul (1) TFUE

## **Dispozițiile naționale invocate**

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; articolo 37, commi 2 e 6, lettere a) e b), come modificato dal 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 [Decretul-lege nr. 201 din 6 decembrie 2011 – Dispoziții urgente privind creșterea, echitatea și consolidarea conturilor publice, transformat, cu modificări, în Legea nr. 214 din 22 decembrie 2011; articolul 37 alineatul (2) și alineatul (6) literele (a) și (b), astfel cum a fost modificat prin Decretul-lege nr. 109 din 28 septembrie 2018 – Dispoziții urgente pentru orașul Genova, siguranța infrastructurii naționale și a rețelei de transport, cutremurele din 2016 și 2017, forța de muncă și alte situații de urgență, transformat cu modificări în Legea nr. 130 din 16 noiembrie 2018];

Articolul 16 din decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Decretul-lege nr. 109 din 28 septembrie 2018), intitulat „Competențele Autorității de Reglementare în Sectorul Transporturilor și dispoziții în materie de tarife și de siguranță a autostrăzilor”, a modificat articolul 37 alineatul 6 litera b) prima teză din Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Decretul-lege nr. 201 din 6 decembrie 2011), care constituie dispoziția de referință în materie de finanțare a ART, după cum urmează:

*„[6]. Exercitarea atribuțiilor prevăzute la alineatul 2 și a activităților prevăzute la alineatul 3, precum și exercitarea celorlalte competențe și activități conferite prin lege se realizează după cum urmează: [...]*

*[b)] prin intermediul unei contribuții plătite de operatorii economici care își desfășoară activitatea în sectorul transporturilor și pentru care autoritatea a început efectiv, pe piața pe care își desfășoară activitatea, exercitarea competențelor sau a activităților prevăzute de lege, în cuantum de până la maximum 1 la mie din cifra de afaceri obținută din exercitarea activităților desfășurate în cursul ultimului exercițiu financiar, cu prevederea unor praguri de scutire care iau în considerare dimensiunea cifrei de afaceri. Calculul cifrei de afaceri se efectuează astfel încât să se evite dublarea contribuțiilor.”*

### **Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Operatorii de transport aerian Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd și Lufthansa Cargo (denumiți în continuare „intimatele”) au contestat în fața TAR Piemont Decizia ART nr. 141 din 19 decembrie 2018 referitoare la „Măsura și modalitatea de plată a contribuției datorate Autorității de Reglementare în Sectorul Transporturilor pentru anul 2019”, care prevedea impunerea unei contribuții persoanelor care furnizează „servicii de transport aerian de pasageri și/sau de mărfuri” [articolul 1 alineatul 1 litera (g)].
- 2 Prin hotărârea nr. 381 din 15 iunie 2020, TAR Piemont a admis acțiunea și, în consecință, a anulat această decizie în partea în care prevedea impunerea acestei contribuții. În consecință, ART a declarat apel în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), instanța de trimitere.

- 3 Intimatele au contestat temeinicia argumentelor ART și au solicitat respingerea apelului.
- 4 De asemenea, acestea au invocat o excepție privind neaplicarea normei fiscale și, după caz, au solicitat sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene în vederea pronunțării unei decizii preliminare, ca urmare a încălcării și a aplicării eronate a Directivei 2009/12. Acestea au solicitat, în plus, ridicarea unei excepții de neconstituționalitate a articolului 37 alineatul 6 litera b) din Decretul-lege nr. 201 din 2011 în raport cu articolele 3, 23, 53 și 77 din Constituție.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 5 Printre atribuțiile ART, care funcționează în deplină autonomie și cu independență de judecată și de evaluare, figurează promovarea concurenței, eliminarea obstacolelor în calea accesului pe piața de referință, protecția consumatorilor „în sectorul transporturilor și al accesului la infrastructura conexă și la serviciile auxiliare, în conformitate cu normele europene și cu respectarea principiului subsidiarității și a competențelor regiunilor și autorităților locale menționate în partea a doua titlul V din Constituție”. Aceasta are competență transversală asupra întregului sector al transporturilor și al accesului la infrastructura aferentă.
- 6 În calitate de apelantă, ART consideră eronată prezumția instanței de prim grad potrivit căreia singura activitate reglementată în mod concret de ART, referitoare la stabilirea tarifelor de aeroport, ar fi cea a organului de administrare a infrastructurii aeroportului, iar nu cea a operatorilor de transport aerian.
- 7 Aspectul dacă operatorii de transport aerian fac parte din categoria „organelor de administrare a infrastructurilor și a serviciilor reglementate” ar fi fost clarificată prin articolul 37 alineatul 6 din Decretul-lege nr. 201 din 2011, astfel cum a fost modificat prin articolul 16 alineatul 1 literele a-bis) și a-ter) din Decretul-lege nr. 109 din 2018. Noua formulare a articolului 37 alineatul 6 ar înlătura orice dubiu asupra aspectului că operatorii de transport aerian sunt cu siguranță „operatori economici”, chiar importanți, care își desfășoară activitatea în „sectorul transporturilor”, astfel încât aceștia intră pe deplin în sfera entităților obligate să plătească contribuția pentru desfășurarea activităților și exercitarea competențelor care au fost conferite autorității prin lege.
- 8 ART consideră că argumentația TAR este rezultatul unei distincții rigide eronate între piața pe care operează organele de administrare a infrastructurii aeroporturilor (pe care autoritatea ar fi reglementat-o) și piața pe care operează operatorii de transport aerian (pe care autoritatea nu ar fi reglementat-o).
- 9 Modificarea legislativă din 2018 ar fi eliminat distincția făcută de instanța de fond între o entitate reglementată și un simplu utilizator sau beneficiar, întrucât ceea ce este relevant este dacă un operator economic operează sau nu pe o piață pe care autoritatea și-a exercitat acțiunea.

- 10 Piața transporturilor aeriene ar fi interconectată cu cea a infrastructurii deoarece condițiile economice mai mult sau mai puțin avantajoase pentru operatorii de transport în ceea ce privește utilizarea infrastructurii aeroportului ar conduce la o creștere sau la o reducere a traficului de pasageri pe aeroportul respectiv, ceea ce, la rândul său, ar genera venituri mai mari sau mai mici pentru organul de administrare în legătură cu activitățile comerciale utilizate de fluxul crescut de pasageri.
- 11 Potrivit apelantei, ar fi îndeplinită nu numai condiția subiectivă, ci și cea obiectivă pentru ca intimatele să fie calificate drept entități reglementate.
- 12 Autoritatea ar fi exercitat în mod concret, în mai multe împrejurări, competențele sectoriale de reglementare în sensul articolului 37 alineatul 6, astfel cum a fost modificat prin Decretul-lege nr. 109 din 2018.
- 13 În sectorul transportului aerian, reglementat de Directiva 2009/12 și de normele naționale de transpunere, în definitiv, activitatea autorității s-ar adresa în mod direct și evident ambelor părți, atât organelor de administrare, cât și utilizatorilor, pentru a garanta că procedura de stabilire a tarifelor de aeroport se desfășoară în conformitate cu cerințele europene.
- 14 În ceea ce privește intimatele, acestea susțin că articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12 prevede că „[s]tatele membre pot stabili un mecanism de finanțare a autorității independente de supraveghere, mecanism ce poate include și aplicarea unui tarif utilizatorilor aeroportului și organelor de administrare a aeroporturilor”. Dispoziția italiană privind finanțarea ART prevede plata unei contribuții (pe baza cifrei de afaceri), iar operatorii economici care intră în mod direct sub incidența reglementării sunt obligați să plătească această contribuție.
- 15 Acestea subliniază că contribuția este diferită și distinctă de tarif și aceasta în măsura în care tariful reprezintă contravaloarea unui serviciu sau a unui pachet de servicii, iar obligația de a-l plăti rezultă din utilizarea serviciului respectiv, iar acesta ar fi cazul tarifelor de aeroport, în timp ce contribuția ART, astfel cum este prevăzută prin lege, ar fi o taxă (de scop), în măsura în care este generală (pentru sectorul transporturilor), nu este legată de furnizarea unui serviciu specific, este bazată pe cifra de afaceri, iar nu pe serviciile primite, astfel încât ar putea fi definită ca o obligație pecuniară impusă, din nou fără legătură cu un serviciu, ci cu funcționarea unei entități.
- 16 Prin urmare, acestea consideră că această contribuție nu are legătură cu Directiva 2009/12 și nu intră în domeniul de aplicare al acesteia.
- 17 În plus, tot potrivit intimatelor, există un conflict între normele interne și normele Uniunii în ceea ce privește costurile suportate de autoritate care pot fi acoperite de contribuția obligatorie care trebuie plătită de întreprinderi, întrucât normele interne, prin faptul că prevăd o contribuție care să acopere toate costurile autorității, depășesc ceea ce este permis de directiva menționată, întrucât nu stabilesc în mod expres corelația dintre contribuție și costurile efective de

funcționare. În special, în timp ce reglementarea națională ar urmări să acopere prin intermediul contribuțiilor toate costurile autorității care nu sunt acoperite de finanțarea de la stat, din punctul de vedere al legiuitorului Uniunii, impunerea unor taxe administrative operatorilor ar părea justificată numai pe baza anumitor costuri certe, suportate efectiv de autoritatea națională.

### Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 18 Instanța de trimitere consideră că, pentru a decide cu privire chestiunile ridicate de cererea de decizie preliminară, este necesar să se examineze relevanța întrebări[lor] preliminare formulate, întrucât întrebările propuse nu par să fi fost deja interpretate de Curtea de Justiție și nu sunt întrunite condițiile stabilite chiar de Curtea de Justiție pentru a se constata că nu există îndoieli rezonabile cu privire la interpretarea articolului 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12.
- 19 Astfel, dacă apelul formulat de ART ar trebui respins, întrebările adresate nu ar prezenta nicio relevanță, ținând seama de faptul că intimatele nu ar avea niciun interes în acest sens.
- 20 În schimb, în cazul în care motivele de apel invocate de autoritate s-ar dovedi întemeiate, întrebarea preliminară privind dreptul Uniunii ar fi determinantă pentru soluționarea litigiului și ar fi necesar să se suspende judecarea cauzei și să se adreseze Curții de Justiție întrebarea preliminară.
- 21 Or, criticile formulate de ART împotriva părților din hotărârea prin care s-a admis acțiunea în primă instanță sunt întemeiate în lumina celei mai recente jurisprudențe a acestui Consiglio di Stato (Consiliu de Stat) [a se vedea, printre multe altele, Consiglio di Stato (Consiliu de Stat), VI, 4 ianuarie 2021, nr. 9].
- 22 Instanța de trimitere arată că Decizia nr. 141 din 19 decembrie 2018 a fost adoptată în urma modificării legislative introduse prin Decretul-lege nr. 109 din 28 septembrie 2018, care a condus la o extindere obiectivă a sferei întreprinderilor obligate la plata contribuției; astfel, în timp ce, până la Decretul-lege nr. 109 din 28 septembrie 2018, contribuția era exclusiv în sarcina entităților cu funcția de organe de administrare, sarcina a revenit ulterior și simplilor operatori economici.
- 23 În opinia sa, deși abordarea interpretativă a instanței de prim grad de jurisdicție poate fi confirmată din motive de securitate juridică până în 2018, aceasta nu poate fi acceptată începând cu anul 2019, întrucât modificarea legislativă a dezvoltat o noțiune unitară, care include „operatorii economici care își desfășoară activitatea în sectorul transporturilor”, evidențiind astfel raționamentul de bază al reglementării înseși, care se întemeiază pe beneficiul pe care îl obțin categoriile de întreprinderi chiar din această reglementare, caz în care prevalența factorului de utilitate face, așadar, superfluă fragmentarea în cele două categorii.
- 24 Prin urmare, după reforma din 2018, ceea ce pare necesar să se verifice, având în vedere caracterul atotcuprinzător al noțiunii subiective, este numai că „*exercitarea*



*competențelor sau desfășurarea activităților prevăzute de lege*” a început efectiv pe piața de referință, fără a mai fi în vreun mod relevantă poziția entităților reglementate sau a beneficiarilor. Prin urmare, activitatea de transport desfășurată de operatorii de transport aerian trebuie înțeleasă ca făcând parte din cadrul de reglementare atribuit ART.

- 25 Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) consideră că argumentele intimatelor nu permit înlăturarea aplicării normei interne, în măsura în care motivele eventualei incompatibilități cu dreptul Uniunii nu sunt nici evidente, nici suficient de clare, de precise și de necondiționate. În schimb, această instanță apreciază că, întrucât litigiul se referă la contribuția prevăzută pentru anul 2019, argumentele ART sunt întemeiate și că, în consecință, întrebarea preliminară formulată de către intimat este relevantă.
- 26 Instanța de trimitere arată că obiectivul Directivei 2009/12 este de a asigura un tratament uniform între organele de administrare a aeroporturilor din Uniune și utilizatorii infrastructurilor, nu numai pentru a promova mecanisme concurențiale între aeroporturi, ci și pentru a proteja companiile aeriene împotriva unui eventual comportament abuziv al aeroporturilor cu o poziție deosebit de puternică.
- 27 Articolul 2 punctul [3] din Directiva 2009/12 include în categoria utilizatorilor aeroportului „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”, astfel încât sunt excluși pasagerii care utilizează instalațiile și serviciile aeroportului, cărora mai curând operatorii de transport aerian le transferă ulterior cuantumul tarifelor.
- 28 Articolul 3 din Directiva 2009/12 consacră principiul nediscriminării interzicând stabilirea unor tarife de aeroport care pot conduce la orice discriminare între utilizatorii aeroportului, astfel încât această dispoziție are ca obiect asigurarea unor condiții de concurență echitabile între operatorii de transport aerian care operează pe aeroportul respectiv, cu scopul de a exclude stabilirea unor condiții favorabile care să permită unuia sau mai multor utilizatori să depășească concurența prin oferirea de servicii mai atractive pe piață.
- 29 Pe scurt, rolul esențial conferit de directivă autorităților naționale de supraveghere vizează stabilirea unui „cadru comun” pentru tarifele de aeroport.
- 30 Articolul 11 din Directiva 2009/12, care este dispoziția din dreptul Uniunii a cărei încălcare este invocată de [intimate], prevede la alineatul (3) că „[s]tatele membre garantează independența autorității independente de supraveghere asigurându-se că aceasta reprezintă o entitate juridică diferită și independentă din punct de vedere funcțional de orice organ de administrare a aeroportului și de orice transportator aerian [...]” și, în special, prevede la alineatul (5) că „[s]tatele membre pot stabili un mecanism de finanțare a autorității independente de supraveghere, mecanism ce poate include și aplicarea unui tarif utilizatorilor aeroportului și organelor de administrare a aeroporturilor”.

- 31 Prin urmare, este indiscutabil faptul că statul național are dreptul de a prevedea finanțarea autorității, inclusiv prin impunerea unor taxe de funcționare a sistemului în sarcina operatorilor de transport aerian.
- 32 În plus, tot potrivit instanței de trimitere, deși este adevărat, astfel cum subliniază companiile aeriene intimat, că noțiunea de tarif de aeroport, în măsura în care reprezintă contravaloarea unei prestații (în special tariful de aterizare și de decolare a aeronavelor, tariful de repaus și de staționare în aer liber a aeronavelor și tariful de îmbarcare a pasagerilor, și anume tarifele legate de utilizarea infrastructurii), este ontologic diferită de cea a unei contribuții care nu are legătură cu un serviciu specific, datorată pentru finanțarea autorității de supraveghere care asigură transparența și accesibilitatea infrastructurii și care încasează tarifele, este la fel de adevărat că norma europeană prevede instituirea unui mecanism de finanțare „*ce poate include și aplicarea unui tarif*” (adică care poate percepe tarife ca instrument de finanțare), dar acest lucru nu exclude *sic et simpliciter* posibilitatea ca mecanismul de finanțare să prevadă o formă de contribuție independentă de o anumită contraprestație.
- 33 În acord cu decizia nr. 69 din 2017 a Corte costituzione (Curții Constituționale), Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) consideră, de asemenea, că nu există niciun conflict cu norma europeană în ceea ce privește criteriile de cuantificare, întrucât, deși dispoziția națională nu prevede în mod expres că contribuția trebuie să fie legată de anumite costuri de funcționare ale autorității care trebuie indicate în mod analitic pentru stabilirea contribuției, practica națională nu este separată de legătura cu aceste costuri, având în vedere că dispoziția națională prevede, la același articol 37 alineatul 6 litera b) din Decretul-lege nr. 201 din 6 decembrie 2011, transformat în Legea nr. 214 din 2011, o procedură care constă în mai multe etape pentru stabilirea contribuției, și anume că actul autorității trebuie să fie aprobat de președintele Consiliului de Miniștri, de comun acord cu ministrul economiei și finanțelor, cu posibilitatea formulării de observații în această privință, în legătură fără îndoială cu costurile bugetare ale autorității, repartizate apoi în funcție de cifra de afaceri realizată de întreprinderi.
- 34 În sfârșit, potrivit instanței de trimitere, trebuie subliniat că, în cazul în care introducerea unui cadru comun pentru tarifele de aeroport își are raționamentul în garantarea unui tratament uniform nu numai între organele de administrare a aeroporturilor din Uniune, ci și între utilizatorii aeroporturilor, precum operatorii de transport aerian, este evident că limitarea contribuției la operatorii de transport aerian care au sediul pe teritoriul național poate crea un mecanism de denaturare a concurenței, astfel încât nu pare posibil să se admită argumentul apelantei potrivit căruia operatorii de transport stabiliți în alt stat membru ar trebui să fie scutiți de la plata contribuției (întrucât nu se poate nega că reglementarea infrastructurii aeroporturilor prin intermediul autorităților naționale individuale aduce beneficii tuturor întreprinderilor din Uniune în cadrul fiecărui teritoriu național).