

Vec C-204/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

28. marec 2023

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

24. marec 2023

Odvolaťka:

Autorità di regolazione dei trasporti

Odporkyne:

Lufthansa Linee Aeree Germaniche

Austrian Airlines, AG

Brussels Airlines, SA/NV

Swiss International Air Lines, Ltd.

Lufthansa Cargo, AG

Predmet konania vo veci samej

Odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) proti rozsudku, ktorým Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Piemonte (Regionálny správny súd pre Piemont, Taliansko) vyhovel žalobe, ktorú podali odporkyne Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, AG, Brussels Airlines, SA/NV, Swiss International Air Lines, Ltd., a Lufthansa Cargo, AG, proti uzneseniu odvolateľa Autorità di Regolazione dei Trasporti (Úrad pre reguláciu dopravy, Taliansko) (ďalej len „ART alebo úrad“) v časti, v ktorej sa stanovuje uloženie povinnosti platiť príspevky subjektom, ktoré vykonávajú „služby leteckej osobnej a/alebo nákladnej dopravy“.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Predmet prejudiciálneho konania sa týka právnej úpravy financovania ART a identifikácie objektívnych podmienok tohto financovania v rámci obdobia, počas ktorého bolo zaznamenaných viacero legislatívnych, judikatórnych a regulačných zásahov. Návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný podľa článku 267 ZFEÚ sa týka výkladu článku 11 ods. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/12/ES z 11. marca 2009 o letiskových poplatkoch.

Prejudiciálne otázky

Má sa článok 11 ods. 5 smernice 2009/12/ES – právnej úpravy týkajúcej sa letiskových poplatkov – vykladať v tom zmysle, že financovanie úradu sa musí uskutočňovať len ukladaním letiskových poplatkov, a teda nemôže prebiehať aj inými formami financovania, ako je uloženie príspevku (predstavenstvo je presvedčené, že vyberanie súm určených na financovanie úradu prostredníctvom letiskových poplatkov patrí výlučne do právomoci členského štátu)?

Musia sa poplatky alebo príspevky, ktoré možno uložiť na financovanie dozorného orgánu podľa článku 11 ods. 5 smernice 2009/12/ES, vzťahovať iba na špecifické služby a náklady – ktoré nie sú uvedené v smernici – alebo postačuje ich súvislosť s prevádzkovými nákladmi úradu, ktoré vyplývajú zo súvah zasielaných a kontrolovaných vládnyimi orgánmi?

Mal by sa článok 11 ods. 5 smernice 2009/12/ES vykladať v tom zmysle, že poplatky možno uložiť len subjektom, ktoré majú sídlo v členskom štáte, v ktorom bol úrad zriadený, alebo sú zriadené v súlade s právom daného členského štátu? A môže to platiť aj v prípade príspevkov uložených na fungovanie úradu?

Uvedené predpisy práva Únie

Článok 2 bod 2 a článok 11 ods. 3 a 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/12/ES z 11. marca 2009 o letiskových poplatkoch

Článok 267 ods. 1 ZFEÚ

Uvedené predpisy vnútroštátneho práva

Článok 37 ods. 2 a 6 písm. a) a b) zákonného dekrétu zo 6. decembra 2011, č. 201 o nalievavých opatreniach pre rast, spravodlivosť a konsolidáciu verejných financií zmeneného so zmenami a doplneniami zákonom č. 214 z 22. decembra 2011, v znení zákonného dekrétu č. 109 z 28. septembra 2018 o nalievavých opatreniach pre mesto Janov, bezpečnosť národnej infraštruktúrne a dopravnej siete, seizmické udalosti z rokov 2016 a 2017, pracovné a iné mimoriadne udalosti, zmeneného so zmenami a doplneniami zákonom č. 130 zo 16. novembra 2018.

Článkom 16 zákonného dekrétu č. 109 z 28. septembra 2018 s nadpisom „Pôsobnosť Úradu pre reguláciu dopravy a ustanovenia o tarifách a bezpečnosti na diaľnici“ bol zmenený článok 37 ods. 6 písm. b) prvá veta zákonného dekrétu č. 201 zo 6. decembra 2011 – teda článok, ktorý predstavuje referenčné ustanovenie týkajúce sa financovania ART – takto:

„[6]. Výkon právomocí uvedených v odseku 2 a činnosti uvedené v odseku 3, ako aj výkon ďalších právomocí a ďalšie činnosti, ktoré upravuje zákon, sa zabezpečuje takto: ...

b) prostredníctvom príspevku uhradeného hospodárskymi subjektmi, ktoré pôsobia v odvetví dopravy a pre ktoré úrad začal na trhu, na ktorom pôsobia, vykonávať svoju pôsobnosť alebo plniť zákonom uložené úlohy, v rozsahu nepresahujúcom 1 promile obratu vyplývajúceho z vykonávania činností, ktorý dosiahli v predchádzajúcom finančnom roku, so stanovením prahov oslobodenia, v ktorých sa zohľadňuje výška obratu. Výpočet obratu sa vykonáva tak, aby sa predišlo duplicite príspevkov.“

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Leteckí dopravcovia Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines, Ltd., a Lufthansa Cargo (ďalej len „odporcovia“) napadli žalobou na TAR per il Piemonte (Regionálny správny súd pre Piemont) uznesenie ART č. 141 z 19. decembra 2018 s názvom „Opatrenie a spôsob úhrady príspevku Úradu pre reguláciu dopravy za rok 2019“, ktorým sa stanovila povinnosť subjektov, ktoré vykonávajú „služby leteckej dopravy cestujúcich a/alebo tovaru“ platiť príspevok [článok 1 ods. 1 písm. g)].

- 2 TAR per il Piemonte (Regionálny správny súd pre Piemont) rozsudkom č. 381 z 15. júna 2020 žalobe vyhovel a následne toto uznesenie zrušil v časti, v ktorej sa v ňom stanovovalo uloženie uvedeného príspevku. ART potom podal odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada), ktorá podala návrh na začatie prejudiciálneho konania.
- 3 Odporkyne spochybnili opodstatnenosť tvrdení ART a navrhli, aby odvolanie bolo zamietnuté.
- 4 Zároveň však navrhli neuplatňovať ustanovenie o uložení príspevku a v prípade potreby podať návrh na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru Európskej únie z dôvodu porušenia a nesprávneho uplatňovania smernice 2009/12. Nastolili aj otázku ústavnej legitimity článku 37 ods. 6 písm. b) zákonného dekrétu č. 201 z roku 2011 vo vzťahu k článkom 3, 23, 53 a 77 ústavy.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 5 Úrad ART, ktorý funguje úplne autonómne a s nezávislým úsudkom a hodnotením, zahŕňa medzi svoje úlohy podporu hospodárskej súťaže, odstraňovanie prekážok prístupu na referenčný trh, ochranu spotrebiteľov „v odvetví dopravy a prístupu k súvisiacim infraštruktúram a podporným službám v súlade s právnymi predpismi Únie a v súlade so zásadou subsidiarity a právomocami regiónov a miestnych orgánov uvedených v hlave V druhej časti ústavy“. Má prierezovú právomoc zahŕňajúcu celé odvetvie dopravy a prístupu k súvisiacej infraštruktúre.
- 6 ART ako odvolateľ považuje záver prvostupňového súdu, podľa ktorého jedinou činnosťou týkajúcou sa určovania letiskových poplatkov, ktorú ART konkrétne upravuje, je činnosť prevádzkovateľa letiskovej infraštruktúry, a nie leteckých dopravcov, za nesprávny.
- 7 Otázku, či leteckí dopravcovia patria do kategórie „prevádzkovateľov infraštruktúry a regulovaných služieb“, objasňuje podľa odvolateľa článok 37 ods. 6 zákonného dekrétu č. 201 z roku 2011 v znení článku 16 ods. 1 písm. aa) a ab) zákonného dekrétu č. 109 z roku 2018. Nové znenie uvedeného článku 37 ods. 6 podľa neho nenecháva žiadne pochybnosti o tom, že leteckí dopravcovia sú určite „hospodárskymi subjektmi“, a to aj významnými, pôsobiacimi v „odvetví dopravy“, takže v plnej miere spadajú do rámca subjektov, ktoré sú povinné platiť príspevok na vykonávanie činností a povinností, ktoré zákon ukladá úradu.
- 8 ART sa domnieva, že argumentácia TAR je výsledkom nesprávneho prísneho rozlišovania medzi trhom, na ktorom pôsobia prevádzkovatelia letiskovej infraštruktúry (ktorý úrad reguluje), a trhom, na ktorom pôsobia leteckí dopravcovia (ktorý úrad nereguluje).
- 9 Nová legislatíva z roku 2018 prekonala rozlišovanie prvostupňového súdu medzi regulovaným subjektom a bežným používateľom alebo príjemcom, keďže

relevantné je, či hospodársky subjekt pôsobí na trhu, na ktorom úrad uplatnil svoje opatrenie, alebo nie.

- 10 Trhy s leteckou dopravou a infraštruktúrou sú navzájom spojené, pretože viac alebo menej výhodné hospodárske podmienky pre dopravcov na využívanie letiskových infraštruktúr vedú k zvýšeniu, resp. zníženiu prepravy cestujúcich na danom letisku, čo následne vedie k väčšiemu, resp. menšiemu, príjmu prevádzkovateľa z komerčných činností využívaných väčším tokom cestujúcich.
- 11 Podľa odvolateľa je daná nielen subjektívna podmienka, ale aj objektívna podmienka zaradenia odporkýň do okruhu regulovaných subjektov.
- 12 Úrad za rôznych okolností konkrétne uplatňuje regulačné právomoci v rámci odvetvia podľa článku 37 ods. 6 v znení zákonného dekrétu č. 109 z roku 2018.
- 13 V konečnom dôsledku v odvetví leteckej dopravy, ktoré sa riadi smernicou 2009/12 a vnútroštátnymi transpozičnými právnymi predpismi, činnosť úradu smeruje priamo a bezprostredne k obom stranám, prevádzkovateľom a používateľom, s cieľom zabezpečiť, aby sa postup na stanovenie letiskových poplatkov vykonával v súlade s právnymi predpismi Únie.
- 14 Pokiaľ ide o odvolateľky, tvrdia, že v článku 11 ods. 5 smernice 2009/12 sa stanovuje, že „[č]lenské štáty môžu stanoviť mechanizmus financovania nezávislého dozorného orgánu, ktorý môže zahŕňať vyberanie poplatkov od užívateľov letiska a riadiacich orgánov letísk“. V talianskom zákone o financovaní ART sa stanovuje platba príspevku (na základe obratu) a hospodárske subjekty, ktoré priamo podliehajú regulácii, sú povinné zaplatiť tento príspevok.
- 15 Zdôrazňuje sa, že príspevok je niečo iné a odlišné od poplatku, keďže poplatok je protihodnotou za službu alebo za súbor služieb a povinnosť zaplatiť ho vyplýva z použitia tejto konkrétnej služby, čo je podstatou letiskových poplatkov, zatiaľ čo príspevok ART, ako sa stanovuje v zákone, predstavuje (účelovú) daň, keďže má všeobecnú povahu (pre odvetvie dopravy), nesúvisí s poskytovaním konkrétnej služby, je stanovený na základe obratu, a nie na prijatých služieb, a preto ho možno označiť ako uloženú majetkovú daň, ktorá nesúvisí so službou, ale s fungovaním subjektu.
- 16 Považujú preto uvedený príspevok za cudzí prvok, ktorý nie je v súlade s ustanoveniami smernice 2009/12.
- 17 Okrem toho podľa odporkýň vznikol nesúlad medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi a právnymi predpismi Únie, pokiaľ ide o náklady vynaložené úradom, ktoré môžu byť pokryté povinným príspevkom, ktorý platia spoločnosti, vzhľadom na to, že vnútroštátne právne predpisy stanovujúce príspevok na pokrytie všetkých nákladov úradu ako celku presahujú rámec toho, čo sa povoľuje vo vyššie uvedenej smernici, pričom príspevok nie je výslovne naviazaný na skutočné prevádzkové náklady. Konkrétne, zatiaľ čo vnútroštátne právne predpisy sú zamerané na pokrytie všetkých nákladov úradu, ktoré nie sú kryté

financovaním zo strany štátu, prostredníctvom príspevkov, z pohľadu zákonodarcu Únie sa ukládanie správnych poplatkov prevádzkovateľom javí ako odôvodnené výlučne na základe konkrétnych nákladov, ktoré skutočne znáša vnútroštátny orgán.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 18 Vnútroštátny súd sa domnieva, že na to, aby bolo možné rozhodnúť o predložennom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, je potrebné analyzovať relevantnosť položených prejudiciálnych otázok, keďže sa zdá, že položené otázky ešte neboli predmetom výkladu Súdneho dvora a neexistujú podmienky načrtnuté samotným Súdny dvorom na to, aby bolo možné považovať absenciu odôvodnených pochybností o výklade článku 11 ods. 5 smernice 2009/12 za preukázanú.
- 19 V skutočnosti, ak by bolo odvolanie podané ART zamietnuté, navrhovaná otázka by nemala žiadny význam vzhľadom na skutočnosť, že odporkyne by na tom nemali záujem.
- 20 Naopak, ak by sa odvolacie dôvody, ktoré uviedol úrad, preukázali ako opodstatnené, prejudiciálna otázka týkajúca sa práva Európskej únie by mala rozhodujúci význam pre rozsudok v konaní vo veci samej a bolo by potrebné prerušiť ho a položiť otázku Súdnemu dvoru.
- 21 Zdá sa však, že námietky podané ART proti častiam rozsudku, ktorými sa vyhovel žalobe na prvom stupni, sú založené na najnovšej judikatúre Consiglio di Stato (Štátna rada) (pozri okrem iného rozhodnutie Cons. Stato, VI, 4. januára 2021, č. 9).
- 22 Vnútroštátny súd poznamenáva, že uznesenie č. 141 z 19. decembra 2018 bolo prijaté v nadväznosti na legislatívnu zmenu zavedenú zákonným dekrétom č. 109 z 28. septembra 2018, ktorá mala za následok objektívne rozšírenie počtu spoločností povinných platiť príspevkov; zatiaľ čo do účinnosti zákonného dekrétu č. 109 z 28. septembra 2018 boli povinní platiť príspevkov iba prevádzkovatelia, následne sa táto povinnosť rozšírila aj na samotné hospodárske subjekty.
- 23 Podľa jeho názoru, aj keď možno z dôvodu právnej istoty potvrdiť výklad prvostupňového súdu do roku 2018, nemožno súhlasiť s jeho výkladom od roku 2019, keďže legislatívna zmena viedla k jednotnej koncepcii vrátane „*hospodárskych subjektov pôsobiacich v odvetví dopravy*“, čím sa zdôrazňuje ústredný princíp samotnej právnej úpravy, ktorý je založený na výhode, ktorú podnikateľské kategórie získavajú zo samotnej regulácie a kde preto prevaha faktora užitočnosti robí fragmentáciu na dve kategórie zbytočnou.
- 24 Po reforme z roku 2018 sa preto vzhľadom na všeobjímajúci charakter subjektívneho pojmu javí ako potrebné zistiť len okolnosť efektívneho uvedenia „*výkonu právomocí alebo plnenia zákonom stanovených činností*“ na referenčný

trh bez akéhokoľvek uľahčenia postavenia regulovaných subjektov alebo príjemcov. Dopravná činnosť, ktorú vykonávajú leteckí dopravcovia, sa preto musí chápať tak, že patrí do pôsobnosti ART.

- 25 Consiglio di Stato (Štátna rada) zastáva názor, že tvrdenia odporkýň neumožňujú vylúčiť uplatnenie príslušného vnútroštátneho ustanovenia, keďže dôvody prípadného rozporu s právom Únie nie sú priame ani dostatočne jasné, presné a bezpodmienečné. Na druhej strane sa domnieva, že keďže sa spor týka príspevku plánovaného na rok 2019, tvrdenia ART sú opodstatnené, a preto je prejudiciálna otázka položená odporkýňami relevantná.
- 26 Vnútroštátny súd poznamenáva, že cieľom smernice 2009/12 je zaručiť jednotné zaobchádzanie s prevádzkovateľmi letísk v Únii a používateľmi infraštruktúry, aby sa nielen podporili mechanizmy hospodárskej súťaže medzi letiskami, ale aby sa letecké spoločnosti chránili aj pred možným zneužívaním zo strany letísk, ktoré majú výhodu mimoriadne silného postavenia.
- 27 V článku 2 ods. 2 smernice 2009/12 sa používateľ letiska vymedzuje ako „každá fyzická osoba alebo právnická osoba zodpovedná za prepravu cestujúcich, poštových zásielok a/alebo nákladu leteckou dopravou z príslušného letiska alebo na príslušné letisko“, a teda sú vylúčení cestujúci, ktorí využívajú letiskové zariadenia a služby a na ktorých leteckí dopravcovia následne prenesú bremeno poplatkov.
- 28 V článku 3 smernice 2009/12 sa stanovuje zásada nediskriminácie prostredníctvom zákazu stanovovania letiskových poplatkov, ktoré by mohli viesť k akejkoľvek diskriminácii medzi používateľmi letiska, takže cieľom ustanovenia je zaručiť spravodlivé podmienky hospodárskej súťaže medzi leteckými dopravcami, ktorí na ňom pôsobia, s cieľom vylúčiť stanovenie zvýhodnených podmienok, ktoré umožnia jednému alebo viacerým používateľom prekonať konkurenciu vďaka ponuke atraktívnejších služieb na trhu.
- 29 Stručne povedané, kľúčová úloha, ktorú smernica priznáva vnútroštátnym dozorným orgánom, je zameraná na vytvorenie „spoločného rámca“ v oblasti letiskových poplatkov.
- 30 V článku 11 smernice 2009/12, ktorý predstavuje ustanovenie práva Európskej únie, ktorého porušenie namietajú odporkyne, sa v odseku 3 stanovuje, že „členské štáty zaručia nezávislosť nezávislého dozorného orgánu tak, že zabezpečia jeho právnu odlišnosť a funkčnú nezávislosť od všetkých riadiacich orgánov letiska a leteckých dopravcov...“ a predovšetkým v odseku 5 sa uvádza, že „členské štáty môžu stanoviť mechanizmus financovania nezávislého dozorného orgánu, ktorý môže zahŕňať vyberanie poplatkov od užívateľov letiska a riadiacich orgánov letísk“.
- 31 Preto je nesporné, že členský štát je oprávnený zabezpečiť financovanie dozorného orgánu aj prostredníctvom zaťaženia leteckých dopravcov nákladmi na prevádzku systému.

- 32 Okrem toho, opäť podľa vnútroštátneho súdu, ak je pravda, ako to uvádzajú odporkyne, že pojem letiskový poplatok ako protislužba (najmä poplatok za pristátie a odlet lietadla, poplatok za parkovanie lietadla v hangári alebo na otvorenej ploche a poplatky za nástup cestujúcich, ako aj poplatky spojené s používaním infraštruktúry), je ontologicky odlišný od príspevku, ktorý nie je naviazaný na konkrétnu službu z dôvodu financovania úradu, ktorý dohliada na transparentnosť a dostupnosť infraštruktúry a ktorý vyberá poplatky, rovnako platí, že v ustanovení práva Únie sa stanovuje zriadenie mechanizmu financovania, „ktorý môže zahŕňať ukladanie poplatkov“ (t. j. ktorý môže poplatky považovať za nástroj financovania), ale nevyklučuje *sic et simpliciter*, aby mechanizmus financovania stanovil formu príspevku, ktorá je nezávislá od konkrétnej protihodnoty.
- 33 V súlade s rozsudkom Corte costituzione (Ústavný súd, Taliansko) č. 69 z roku 2017 sa Consiglio di Stato (Štátna rada) rovnako domnieva, že to nie je v rozpore s ustanoveniami práva Únie, pokiaľ ide o kritériá kvantifikácie, pretože aj keď sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch výslovne nestanovuje, že príspevok musí byť naviazaný na konkrétne prevádzkové náklady úradu, ktoré sa musia analyticky uviesť na stanovenie príspevku, vnútroštátna prax nie je oddelená od súvzťažnosti s týmito nákladmi, a to aj vzhľadom na to, že vo vnútroštátnom práve sa stanovuje v tom istom článku 37 ods. 6 písm. b) zákonného dekrétu č. 201 zo 6. decembra 2011 zmeneného zákonom č. 214 z roku 2011 postup určenia príspevku pozostávajúci z viacerých etáp, t. j. že akt úradu musí schváliť predseda Consiglio dei Ministri (Rada ministrov) po dohode s ministrom hospodárstva a financií s možnosťou formulovania pripomienok, ktoré sa nepochybne týkajú rozpočtových nákladov úradu, ktoré sa potom rozdeľujú podľa obratu dosiahnutého spoločnosťami.
- 34 Napokon podľa vnútroštátneho súdu treba zdôrazniť, že ak zavedenie jednotnej právnej úpravy v oblasti letiskových poplatkov má svoj základ v zaručení jednotného zaobchádzania nielen medzi prevádzkovateľmi letísk v Únii, ale aj medzi používateľmi letísk, ako sú napríklad dopravcovia, zdá sa jasné, že obmedzenie príspevku len na leteckých dopravcov so sídlom danom členskom štáte môže vytvoriť mechanizmus, ktorý naruša hospodársku súťaž, takže sa zdá, že nie je možné súhlasiť s tvrdením odporkýň, podľa ktorého by dopravcovia so sídlom v inom členskom štáte Únie mali byť oslobodení od príspevku (pričom nie je možné poprieť, že regulácia letiskových infraštruktúr vykonávaná prostredníctvom jednotlivých vnútroštátnych orgánov je prínosom pre všetky spoločnosti v Európskej únii na území každého členského štátu).