

Lieta C-204/23

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar
Tiesas Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Iesniegšanas datums:

2023. gada 28. marts

Iesniedzējtiesa:

Consiglio di Stato (Itālija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2023. gada 24. marts

Apelācijas sūdzības iesniedzēja:

Autorità di regolazione dei trasporti

Atbildētājas apelācijas instancē:

Lufthansa Linee Aeree Germaniche

Austrian Airlines AG

Brussels Airlines SA/NV

Swiss International Air Lines Ltd

Lufthansa Cargo AG

Pamatlietas priekšmets

Consiglio di Stato [Valsts padomē] iesniegtā apelācijas sūdzība par spriedumu, ar kuru *Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Piemonte* [Pjemontes Reģionālā administratīvā tiesa (TAR)] apmierināja atbildētāju apelācijas instancē *Lufthansa Linee Aeree Germaniche*, *Austrian Airlines AG*, *Brussels Airlines SA/NV*, *Swiss International Air Lines Ltd* un *Lufthansa Cargo AG* prasību, kas celta pret apelācijas sūdzības iesniedzējas *Autorità di Regolazione dei Trasporti* [Transporta regulatīvās iestādes] (turpmāk tekstā – “ART vai Iestāde”) lēmumu, ciktāl tajā paredzēts piemērot nodevu, kas jāmaksā subjektiem, kuri veic “pasažieru un/vai kravas gaisa transporta pakalpojumus”.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Prejudiciālais jautājums attiecas uz *ART* finansēšanas tiesisko regulējumu un minētās finansēšanas objektīvo nosacījumu noteikšanu laikposmā, kurā tika vairāki likumdošanas, tiesu prakses un reglamentējoši pasākumi. Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu saskaņā ar LESD 267. pantu attiecas uz Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2009/12/EK (2009. gada 11. marts) par lidostas maksām 11. panta 5. punkta interpretāciju.

Prejudiciālie jautājumi

Vai Direktīvas 2009/12/EK 11. panta 5. punkts – tiesību norma, kas attiecas uz lidostu nozari – ir jāinterpretē tādējādi, ka Iestādi finansē tikai ar lidostas maksas noteikšanu vai arī, izmantojot citu finansēšanas veidu, kā piemēram, nodevas uzlikšanu (kolēģija uzskata, ka Iestādes finansēšanai paredzēto summu iekasēšana no lidostas maksas ir vienīgi dalībvalsts iespēja)?

Vai lidostas maksai vai nodevai, ko var noteikt uzraudzības iestādes finansēšanai saskaņā ar Direktīvas 2009/12/EK 11. panta 5. punktu, ir jāattiecas tikai uz konkrētiem pakalpojumiem un izmaksām – kas tomēr nav norādīti direktīvā – vai arī pietiek ar to saistību ar Iestādes darbības izmaksām, kuras izriet no valsts pārvaldē iesniegtajiem un tās kontrolētajiem budžetiem?

Vai Direktīvas 2009/12/EK 11. panta 5. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka lidostas maksu var noteikt tikai subjektiem, kuri ir rezidenti vai ir reģistrēti saskaņā ar tās valsts tiesību aktiem, kura ir izveidojusi Iestādi; un vai tas var attiekties arī uz nodevām, kas uzliktas Iestādes darbības finansēšanai?

Atbilstošās Savienības tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2009/12/EK (2009. gada 11. marts) par lidostas maksām; 2. panta 2. punkts un 11. panta 3. un 5. punkts

LESD 267. panta 1. punkts

Atbilstošās valsts tiesību normas

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 [2011. gada 6. decembra Dekrētlikums Nr. 201 par steidzamiem noteikumiem nodokļu ieņēmumu pieaugumam, vienlīdzībai un t konsolidācijai, kurš, izdarot grozījumus, ir pārveidots ar 2011. gada 22. decembra Likumu Nr. 214]; 37. panta 2. un 6. punkta a) un b) apakšpunkts, ar grozījumiem, kas izdarīti ar *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 [2018. gada 28. septembra Dekrētlikumu Nr. 109 par steidzamiem noteikumiem Dženovas pilsētai, valsts infrastruktūru un transporta tīkla drošībai, 2016. un 2017. gada seismiskajām aktivitātēm, darbu un citām ārkārtas situācijām, kas, izdarot grozījumus, ir pārveidots ar 2018. gada 16. novembra Likumu Nr. 130];

Ar 2018. gada 28. septembra Dekrētlikuma Nr. 109 16. pantu “Transporta regulatīvās iestādes pilnvaras un noteikumi par automaģistrāļu tarifiem un drošību” tika grozīts 2011. gada 6. decembra Dekrētlikuma Nr. 201 37. panta 6. punkta b) apakšpunkta – kas ir atsaucis noteikums attiecībā uz ART finansēšanu – pirmais teikums šādā veidā:

“[6] 2. punktā minēto pilnvaru un 3. punktā minēto darbību īstenošana, kā arī citu ar likumu piešķirto pilnvaru un darbību īstenošana tiek veikta šādi: [..]

[b)] ar nodevu, ko maksā ekonomikas dalībnieki, kuri darbojas transporta jomā un attiecībā uz kuriem Iestāde tirgū, kurā tie darbojas, faktiski ir sākusī īstenot savas pilnvaras vai veikt likumā paredzētās darbības, tādā apmērā, kas nepārsniedz vienu tūkstošdaļu no pēdējā finanšu gada apgrozījuma par veikto darbību, paredzot atbrīvojuma slietņus, ņemot vērā apgrozījuma apjomu. Apgrozījuma aprēķins tiek veikts tā, lai izvairītos no nodevas dublēšanās”;

Īss lietas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 Gaisa pārvadātāji *Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd* un *Lufthansa Cargo* (turpmāk tekstā – “atbildētājas apelācijas instancē”) cēla prasību *TAR per il Piemonte* par ART 2018. gada 19. decembra Lēmumu Nr. 141 par transporta regulatīvajai iestādei 2019. gadā maksājamās nodevas apmēru un maksāšanas veidu, ar kuru bija paredzēts uzlikt nodevu tiem subjektiem, kuri veic “pasažieru un/vai gaisa transporta pakalpojumus” [1. panta 1. punkta g) apakšpunkts].
- 2 *TAR per il Piemonte* ar 2020. gada 15. jūnija spriedumu Nr. 381 apmierināja prasību un līdz ar to atcēla šo lēmumu, ciktāl tas paredzēja iepriekš minētās nodevas uzlikšanu. ART tātad iesniedza apelācijas sūdzību iesniedzējtiesā *Consiglio di Stato* (Valsts padome).
- 3 Atbildētājas apelācijas instancē apstrīdēja ART izvirzīto argumentu pamatotību, uzskatot, ka apelācija ir noraidāma.
- 4 Tās tāpat ierosināja nepieņemot nodokļu noteikumu un, ja nepieciešams, iesniegt Eiropas Savienības Tiesā lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu par Direktīvas 2009/12 pārkāpumu un nepareizu piemērošanu. Tās izvirzīja arī jautājumu par 2011. gada Dekrētlikuma Nr. 201 37. panta 6. punkta b) apakšpunkta atbilstību konstitūcijai saistībā ar Itālijas Konstitūcijas 3., 23., 53. un 77. pantu.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 5 *ART*, kas savu darbību veic pilnībā autonomi un pieņem lēmumus un izdara novērtējumus neatkarīgi, pienākumos ir ietverta konkurences veicināšana, šķēršļu novēršana piekļuvei atsaucēs tirgum, patērētāju aizsardzība “transporta un piekļuves attiecīgajām infrastruktūrām un palīgpakalpojumiem jomā saskaņā ar Eiropas tiesisko regulējumu un atbilstoši subsidiaritātes principam un reģionu un vietējo iestāžu kompetencēm, kas minētas Konstitūcijas otrās daļas V sadaļā”. Tai ir horizontālās pilnvaras visā transporta un piekļuves attiecīgajām infrastruktūrām jomā.
- 6 Apelācijas sūdzības iesniedzēja *ART* uzskata par kļūdainu pirmās instances tiesneša pieņemumu, saskaņā ar kuru vienīgā *ART* konkrēti reglamentētā darbība attiecībā uz lidostas maksas noteikšanu ir lidostas infrastruktūras administrācijas darbība un nevis gaisa pārvadātāju darbība.
- 7 Jautājums par gaisa pārvadātāju piederību “infrastruktūras un regulēto pakalpojumu administrācijas” kategorijai ir precizēts ar 2011. gada Dekrētlikuma Nr. 201, ar grozījumiem, kas izdarīti ar 2018. gada Dekrētlikuma Nr. 109 16. panta 1. punkta *a-bis*) un *a-ter*) apakšpunktiem, 37. panta 6. punktu. Minētā 37. panta 6. punkta jaunā redakcija skaidri norāda, ka gaisa pārvadātāji noteikti ir nozīmīgi “ekonomikas dalībnieki”, kas aktīvi darbojas “transporta jomā”, tādējādi uz tiem pilnībā attiecas nodevas maksāšanas pienākums par Iestādei ar likumu piešķirto darbību un pilnvaru īstenošanu.
- 8 *ART* uzskata, ka *TAR* argumentācija rodas no kļūdaini striktas tirgus, kurā darbojas lidostu infrastruktūru administrācijas (ko Iestāde regulē) un tirgus, kurā darbojas gaisa pārvadātāji (ko Iestāde neregulē), nošķiršanas.
- 9 Ar jaunajiem 2018. gada tiesību aktiem tika pārvarēts pirmās instances tiesas noteiktais nošķirums starp regulēto subjektu un vienkāršu lietotāju vai labuma guvēju, jo būtiski ir tas, vai ekonomikas dalībnieks darbojas tirgū, kurā Iestāde īsteno savu darbību.
- 10 Gaisa transporta un infrastruktūras tirgi ir savstarpēji saistīti, jo vairāk vai mazāk izdevīgi ekonomiskie nosacījumi pārvadātājiem par lidostu infrastruktūras izmantošanu izraisa pasažieru plūsmas palielināšanos vai samazināšanos šajā lidostā, kas savukārt rada lielākus vai mazākus ieņēmumus administrācijai no komercdarbības, kuru izmanto lielāka pasažieru plūsma.
- 11 Apelācijas sūdzības iesniedzēja uzskata, ka pastāv ne tikai subjektīvs, bet arī objektīvs nosacījums, lai atbildētājas apelācijas instancē varētu uzskatīt par regulētajiem subjektiem.
- 12 Iestāde vairākos gadījumos ir konkrēti īstenojusi nozares regulatīvās pilnvaras saskaņā ar 37. panta 6. punktu ar grozījumiem, kas izdarīti ar 2018. gada Dekrētlikumu Nr. 109.

- 13 Gaisa transporta jomā, uz kuru attiecas Direktīva 2009/12 un valstu transponēšanas noteikumi, Iestādes darbība tādējādi tieši un tūlītēji attiecas uz abām iesaistītajām pusēm – administrāciju un lietotājiem – lai nodrošinātu lidostas maksas noteikšanas procesa norisi saskaņā ar Eiropas prasībām.
- 14 Savukārt atbildētājas apelācijas instancē apgalvo, ka Direktīvas 2009/12 11. panta 5. punktā ir paredzēts, ka *“dalībvalstis var izveidot neatkarīgās uzraudzības iestādes finansēšanas mehānismu, kas var ietvert maksu iekasēšanu no lidostas lietotājiem vai lidostas administrācijām”*. Itālijas tiesību normā par ART finansēšanu ir paredzēta nodevas samaksa (pamatojoties uz apgrozījumu) un šī nodeva tiek uzlikta ekonomikas dalībniekiem, kuri ir tieši pakļauti regulējumam.
- 15 Tās norāda, ka nodeva ir pavisam kas cits un atšķirīgs no lidostas maksas, jo lidostas maksa ir atlīdzība par pakalpojumu vai pakalpojumu kopumu un pienākums to maksāt rodas no šo konkrēto pakalpojumu izmantošanas, kas tātad ir lidostas maksa, savukārt ART nodeva tādā veidā, kādā to paredz ar tiesību normu, ir nodoklis (mērķnodoklis), jo tā ir vispārēja (transporta jomai), nav saistīta ar konkrēta pakalpojuma sniegšanu, ir balstīta uz apgrozījumu un nevis uz saņemtajiem pakalpojumiem, tāpēc to varētu definēt kā uzliktas finanšu saistības, kas tāpat nav saistītas ar kādu pakalpojumu, bet gan ar Iestādes darbību.
- 16 Līdz ar to tās uzskata, ka šī nodeva nav saistīta un neatbilst Direktīvas 2009/12 noteikumiem.
- 17 Turklāt, pēc atbildētāju apelācijas instancē uzskata, pastāv nesaderība starp iekšējo tiesisko regulējumu un Savienības tiesisko regulējumu attiecībā uz tām Iestādes izmaksām, ko var segt ar obligātajām nodevām, kas jāmaksā uzņēmumiem, jo iekšējie noteikumi, paredzot nodevu visu Iestādes izmaksu segšanai, pārsniedz iepriekšminētajā direktīvā pieļauto, šo nodevu nepārprotami nesaistot ar faktiskajiem darbības izdevumiem. Proti, valsts tiesību akti ir izstrādāti tā, lai ar nodevām segtu visas Iestādes izmaksas, ko nesedz valsts finansējums, savukārt no Savienības likumdevēja viedokļa administratīvo maksu noteikšana uzņēmējiem šķiet attaisnojama tikai ar konkrētām izmaksām, kas faktiski radušās valsts iestādei.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 18 Iesniedzējtiesa uzskata, ka, lai izlemtu par šo lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, ir jāizvērtē uzdoto prejudiciālo jautājumu nozīmīgums, jo šķiet, ka uzdotos jautājumus Tiesa vēl nav interpretējusi un nepastāv pašas Tiesas noteikti nosacījumi, lai varētu uzskatīt, ka nepastāv pamatotas šaubas par Direktīvas 2009/12 11. panta 5. punkta interpretāciju.
- 19 Proti, ja ART ierosinātā apelācijas sūdzība tiktu noraidīta, uzdotajiem jautājumiem nebūtu nekādas nozīmes, ņemot vērā to, ka atbildētājām apelācijas instancē šajā ziņā nebūtu nekādas intereses.

- 20 Savukārt, ja Iestādes izvirzītie apelācijas pamati izrādītos pamatoti, prejudiciālais jautājums par Eiropas Savienības tiesību interpretāciju būtu izšķirošs, lai varētu taisīt spriedumu, un šī tiesvedība būtu jāaptur un jautājums jānodod Eiropas Savienības tiesai.
- 21 Tātad *ART* izteiktie iebildumi pret sprieduma daļām, ar kurām tika apmierināta prasība pirmajā instancē, ir pamatoti saskaņā ar šīs *Consiglio di Stato* jaunāko judikatūru (skat. tostarp, *Cons. Stato*, VI, 2021. gada 4. janvāris, Nr. 9).
- 22 Iesniedzējtiesa norāda, ka 2018. gada 19. decembra Lēmums Nr. 141 tika pieņemts pēc tam, kad ar 2018. gada 28. septembra Dekrētlikumu Nr. 109 tika izdarīti grozījumi, ar ko noteica objektīvu to uzņēmumu loka paplašināšanu, kuriem ir jāmaksā nodeva; proti, ja līdz 2018. gada 28. septembra Dekrētlikuma Nr. 109 pieņemšanai nodevu maksāja tikai administrācijas, vēlāk šis slogs gūlās arī uz vienkāršiem ekonomikas dalībniekiem.
- 23 Tās ieskatā, ja tiesiskās drošības labad līdz 2018. gadam var apstiprināt pirmās instances tiesas interpretācijas virzienu, tad tai nevar piekrist sākot no 2019. gada, kad tiesību aktu grozījuma rezultātā tika izstrādāta vienota koncepcija, kurā iekļāva “*ekonomikas dalībniekus, kas darbojas transporta jomā*”, tādējādi izceļot šī tiesiskā regulējuma galveno mērķi, kura pamatā ir ieguvums, ko no šī regulējuma gūst uzņēmēju kategorijas, kad, tātad, lietderības faktora pārākums sadrumstalotību divās kategorijās padara lieku.
- 24 Tādējādi pēc 2018. gada reformas, ņemot vērā subjektīvā jēdziena visaptverošo raksturu, šķiet, ir jāpārlicinās tikai par to, lai atsaucēs tirgū faktiski tiktu uzsākta “*pilnvaru īstenošana vai likumā paredzēto darbību izpilde*”, vairs neņemot vērā regulēto subjektu vai labuma guvēju statusu. Tātad gaisa pārvadātāju veiktā pārvadājumu darbība ir jāsaprot kā tāda, kas ietilpst *ART* uzticētās regulatīvās darbības jomā.
- 25 *Consiglio di Stato* uzskata, ka atbildētāju apelācijas instancē argumenti nepieļauj iekšējās tiesību normas nepiemērošanu, jo iespējamās nesaderības ar Savienības tiesībām iemesli nav ne tieši, ne arī pietiekami skaidri, precīzi un beznosacījumu. Tieši pretēji, tā kā strīds ir par nodevu, kas paredzēta par 2019. gadu, tā uzskata, ka *ART* argumenti ir pamatoti un ka līdz ar to atbildētāju apelācijas instancē prejudiciālais jautājums ir nozīmīgs.
- 26 Iesniedzējtiesa norāda, ka Direktīvas 2009/12 mērķis ir nodrošināt vienādu attieksmi pret Savienības lidostu administrācijām un infrastruktūras lietotājiem, lai ne tikai veicinātu konkurenci starp lidostām, bet arī aizsargātu lidsabiedrības no iespējamām pārkāpumiem, ko varētu pieļaut lidostas, kas atrodas īpaši spēcīgā pozīcijā.
- 27 Ar Direktīvas 2009/12 2. panta 2. punktu lidostas lietotāju kategorijā ir iekļauta “*jebkura fiziska vai juridiska persona, kas atbild par pasažieru, pasta un/vai kravu gaisa pārvadājumiem uz attiecīgo lidostu vai no tās*”, kas izslēdz

pasažierus, kuri izmanto lidostas iekārtas un pakalpojumus un no kuriem gaisa pārvadātāji vēlāk atgūst lidostas maksas.

- 28 Direktīvas 2009/12 3. pantā ir noteikts diskriminācijas aizlieguma princips, aizliedzot piemērot lidostas maksas, kas varētu būt par pamatu jebkādi diskriminācijai starp lidostas lietotājiem, tātad noteikuma mērķis ir nodrošināt godīgus konkurences apstākļus starp gaisa pārvadātājiem, kas tajā darbojas, lai izslēgtu vienošanos par labvēlīgiem nosacījumiem, kas ļautu vienam vai vairākiem lietotājiem apsteigt konkurentus, piedāvājot tirgū pievilcīgākus pakalpojumus.
- 29 Īsi sakot, svarīgais uzdevums, ko ar direktīvu piešķir valstu uzraudzības iestādēm, ir “vienotas sistēmas” izveide attiecībā uz lidostu maksām.
- 30 Direktīvas 2009/12, kura ir Eiropas Savienības tiesību norma un uz kuras pārkāpumu atsaucas apelācijas sūdzības iesniedzēja, 11. panta 3. punktā ir paredzēts, ka “*dalībvalstis garantē neatkarīgās uzraudzības iestādes neatkarību, nodrošinot, ka tā ir juridiski nošķirta un funkcionāli neatkarīga no jebkuras lidostas administrācijas un jebkura gaisa pārvadātāja [..]*”, un it īpaši tā 5. punktā ir paredzēts, ka “*dalībvalstis var izveidot neatkarīgās uzraudzības iestādes finansēšanas mehānismu, kas var ietvert maksu iekasēšanu no lidostas lietotājiem vai lidostas administrācijām*”.
- 31 Tāpēc nav apstrīdams fakts, ka dalībvalsts ir tiesīga nodrošināt uzraudzības iestādes finansēšanu, arī uzliekot gaisa pārvadātājiem pienākumu segt sistēmas darbības izmaksas.
- 32 Turklāt, kā norāda iesniedzējtiesa, ja ir taisnība, kā ir norādījušas attiecīgās lidsabiedrības, ka lidostas maksas jēdziens, saskaņā ar kuru atlīdzība ir pretizpildījums (it īpaši gaisakuģu tiesības nolaisties un pacelties, no gaisakuģu tiesībām uz novietošānu slēgtā vai atklātā novietnē un no tiesībām uz pasažieru iekāpšanu, proti, tiesības, kas ir saistītas ar infrastruktūras izmantošanu), ontoloģiski atšķiras no nodevas, kura nav saistīta ar konkrētu pakalpojumu un ir jāmaksā, lai finansētu Iestādi, kas uzrauga tās infrastruktūras pārredzamību un pieejamību, kura iekasē lidostas maksu, tāpat ir taisnība, ka Eiropas Savienības tiesību norma paredz tāda finansēšanas mehānisma izveidi, kas “*var ietvert maksu noteikšanu*” (proti, kas var izmantot maksu kā finansēšanas instrumentu), bet tas *sic et simpliciter* neizslēdz, ka finansēšanas mehānisms var paredzēt tādu maksas veidu, kas nav atkarīgs no konkrēta pretizpildījuma.
- 33 Atbilstoši *Corte costituzione* [Konstitucionālā tiesa] 2017. gada spriedumam Nr. 69 arī *Consiglio di Stato* (Valsts padome) uzskata, ka nepastāv nesaderība ar Eiropas Savienības tiesību normu attiecībā uz kvantitatīvās noteikšanas kritērijiem, jo, lai gan iekšējos noteikumos nav skaidri noteikts, ka nodevai ir jābūt saistītai ar konkrētām Iestādes darbības izmaksām, kas analītiski jānorāda nodevas noteikšanai, valsts praksē saistība ar šīm izmaksām tiek ņemta vērā, jo arī valsts tiesību norma tā paša 2011. gada 6. decembra Dekrētlikuma Nr. 201, kas

pārveidots par 2011. gada Dekrētlikumu Nr. 214, 37. panta 6. punkta b) apakšpunktā paredz nodevas noteikšanas metodi, kas sastāv no vairākiem posmiem, proti, Iestādes akts ir jāapstiprina Ministru Padomes priekšsēdētājam, vienojoties ar ekonomikas un finanšu ministru, ar iespēju paust savu viedokli arī saistībā ar Iestādes budžeta izmaksām, kuras pēc tam tiek sadalītas atbilstoši uzņēmumu apgrozījumam.

- 34 Visbeidzot, pēc iesniedzējtiesas uzskata, ir jāatgādina, ka, lai gan kopēju tiesību normu par lidostu maksām ieviešanas mērķis ir nodrošināt vienādu attieksmi ne tikai pret Savienības lidostu administrācijām, bet arī pret lidostu lietotājiem, piemēram, gaisa pārvadātājiem, ir skaidrs, ka nodevas attiecināšana tikai uz tiem gaisa pārvadātājiem, kuri ir reģistrēti valsts līmenī, varētu radīt konkurenci kropļojošu mehānismu, tādēļ, šķiet, nav iespējams piekrist apelācijas sūdzības iesniedzējas pieņēmumam, ka pārvadātāji, kuri ir reģistrēti citā Savienības dalībvalstī, būtu jāatbrīvo no nodevas (jo nevar noliegt, ka no lidostu infrastruktūras regulēšanas, ko veic ar atsevišķu valsts iestāžu starpniecību, gūst labumu visi Savienības uzņēmumi katrā valsts teritorijā).