

Predmet C-204/23

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

28. ožujka 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. ožujka 2023.

Žalitelj:

Autorità di regolazione dei trasporti

Druge stranke u žalbenom postupku:

Lufthansa Linee Aeree Germaniche

Austrian Airlines AG

Brussels Airlines SA/NV

Swiss International Air Lines Ltd

Lufthansa Cargo AG

Predmet glavnog postupka

Žalba podnesena Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija) protiv presude kojom je Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud za Pijemont, Italija) usvojio tužbeni zahtjev iz tužbe koju su podnijele druge stranke iz žalbenog postupka Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines AG, Brussels Airlines SA/NV, Swiss International Air Lines Ltd i Lufthansa Cargo AG protiv odluke žalitelja Autorità di Regolazione dei Trasporti (Regulatorno tijelo za prijevoz, Italija) (u daljnjem tekstu: ART ili Regulatorno tijelo), u dijelu u kojem se predviđa uvođenje obveze plaćanja doprinosa subjektima koji pružaju „usluge zračnog prijevoza putnikâ i/ili robe”.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Predmet zahtjeva za prethodnu odluku je uređenje financiranja ART-a i utvrđivanje objektivnih pretpostavki za navedeno financiranje tijekom razdoblja u kojem je došlo do niza zakonodavnih, sudskih i podzakonskih intervencija. Zahtjev za prethodnu odluku, upućen na temelju članka 267. UFEU-a, odnosi se na tumačenje članka 11. stavka 5. Direktive 2009/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o naknadama zračnih luka.

Prethodna pitanja

Treba li članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12/EZ, propisa koji uređuje sektor zračnih luka, tumačiti na način da se financiranje Regulatornog tijela treba provoditi samo uvođenjem naknada zračnih luka odnosno da se ono ne može financirati i na druge načine, primjerice uvođenjem doprinosa (sudsko vijeće smatra da je riječ samo o mogućnosti države članice da naplati iznose namijenjene financiranju Regulatornog tijela s pomoću naknada zračnih luka.)?

Moraju li se naknade ili doprinos koji se mogu uvesti radi financiranja nadzornog tijela u skladu s člankom 11. stavkom 5. Direktive 2009/12/EZ, odnositi samo na određene činidbe i troškove, koji međutim nisu navedeni u toj direktivi, ili je dovoljna njihova povezanost s operativnim troškovima Regulatornog tijela, kako proizlaze na temelju dostavljenih financijskih izvješća koja provjeravaju vladina tijela?

Treba li članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12/EZ tumačiti na način da se naknade mogu uvesti samo subjektima koji imaju sjedište ili su osnovani u skladu s pravom države koja je ustanovila Regulatorno tijelo; i može li to vrijediti i u slučaju doprinosa uvedenih zbog financiranja rada Regulatornog tijela?

Mjerodavne odredbe prava Unije

Direktiva 2009/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o naknadama zračnih luka; članak 2. točka 2. i članak 11. stavci 3. i 5.

Članak 267. stavak 1. UFEU-a

Mjerodavne odredbe nacionalnog prava

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, (Uredba sa zakonskom snagom br. 201 od 6. prosinca 2011. o hitnim mjerama za rast, pravednost i konsolidaciju javnih financija), koji je uz izmjene pretvoren u zakon na temelju leggea 22 dicembre 2011, n. 214 (Zakon br. 214 od 22. prosinca 2011.); članak 37. stavak 2. i članak 37. stavak 6. točke (a) i (b), kako je izmijenjen decretom-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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 109 od 28. rujna 2018. – Hitne mjere za grad Genovu, sigurnost nacionalne mreže infrastrukture i prijevoza, seizmička djelovanja iz 2016. i 2017., rad i druge hitne situacije), koji je uz izmjene pretvoren u zakon na temelju Zakona br. 130 od 16. studenoga 2018.;

Člankom 16. Uredbe sa zakonskom snagom br. 109 od 28. rujna 2018., naslovljenim „Nadležnosti Regulatornog tijela za prijevoz i mjere u području tarifa i sigurnosti na autocestama”, na sljedeći je način izmijenjen članak 37. stavak 6. točka (b) prva rečenica Uredbe sa zakonskom snagom br. 201 od 6. prosinca 2011., odredba koja predstavlja referentnu odredbu u području financiranja ART-a:

„[6]. Izvršavanje nadležnosti iz stavka 2. i djelatnosti iz stavka 3., kao i izvršavanje drugih nadležnosti i obavljanje drugih djelatnosti koje su mu povjerene zakonom, osigurava se na sljedeći način: [...]

[b)] doprinosom koji plaćaju gospodarski subjekti koji posluju u području prijevoza, a u pogledu kojih je Regulatorno tijelo konkretno pokrenulo, na tržištu na kojem oni posluju, izvršavanje nadležnosti ili obavljanje djelatnosti predviđenih zakonom, u iznosu koji ne prelazi jedan promil prometa od obavljanja djelatnosti ostvarenog u posljednjoj poslovnoj godini, uz propisane pragove izuzeća kojima se uzima u obzir veličina prometa. Promet se izračunava na način da se izbjegava udvostručavanje doprinosa”.

Sažeti prikaz činjenica i postupka

- 1 Zračni prijevoznici Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd i Lufthansa Cargo (u daljnjem tekstu: druge stranke u žalbenom postupku) pobijali su pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud za Pijemont) odluku ART-a br. 141 od 19. prosinca 2018. kojom se uređuju „Mjere i načini plaćanja doprinosa koji treba platiti Regulatornom tijelu za prijevoz za 2019.”, kojom je bilo predviđeno uvođenje doprinosa subjektima koji pružaju „usluge zračnog prijevoza putnika i/ili robe” [članak 1. stavak 1. točka g)].
- 2 Presudom br. 381 od 15. lipnja 2020. Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud za Pijemont) usvojio je tužbeni zahtjev i slijedom toga poništio tu odluku u dijelu u kojem se njome predviđalo uvođenje navedenog doprinosa. ART je zatim podnio žalbu Consigliu di Stato (Državno vijeće), sudu koji je uputio zahtjev.
- 3 Druge stranke u žalbenom postupku osporavale su osnovanost ART-ovih argumenata te su zahtijevale odbijanje žalbe.

- 4 One su također postavile pitanje izuzimanja iz primjene pravila kojim se uvodi navedeni doprinos i, ako je potrebno, upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije zbog povrede i pogrešne primjene Direktive 2009/12. Pored navedenoga, one su postavile pitanje usklađenosti članka 37. stavka 6. točke b) Uredbe sa zakonskom snagom br. 201 iz 2011. s člancima 3., 23., 53. i 77. Ustava.

Glavni argumenti stranaka iz glavnog postupka

- 5 Među zadaćama ART-a, koji djeluje potpuno samostalno i neovisan je u odlučivanju i procjeni, nalaze se promicanje tržišnog natjecanja, uklanjanje prepreka pristupu mjerodavnom tržištu, zaštita potrošača „u području prijevoza i pristupa pripadajućoj infrastrukturi i pomoćnim uslugama, u skladu s propisima Unije i načelom supsidijarnosti te nadležnošću regija i jedinica lokalne samouprave iz glave V. drugog dijela Ustava”. Transverzalno je nadležan za cijelo područje prijevoza i pristupa pripadajućoj infrastrukturi.
- 6 Kao žalitelj, ART smatra da je pogrešna teza prvostupanjskog suda da jedina djelatnost koju ART konkretno uređuje, a odnosi se na utvrđivanje naknada zračnih luka, jest djelatnost upravitelja infrastrukture zračne luke, a ne djelatnost zračnog prijevoznika.
- 7 Prema njegovu mišljenju, pitanje pripadnosti zračnih prijevoznika kategoriji „upravitelja infrastrukture i reguliranih usluga” pojašnjeno je u članku 37. stavku 6. Uredbe sa zakonskom snagom br. 201 iz 2011., kako je izmijenjen člankom 16. stavkom 1. točkama *a-bis*) i *a-ter*) Uredbe sa zakonskom snagom br. 109 iz 2018. Nova formulacija navedenog članka 37. stavka 6. ne ostavlja sumnje vezano za činjenicu da su zračni prijevoznici sigurno „gospodarski subjekti”, čak i značajni, koji obavljaju djelatnost u „području prijevoza”, tako da svakako ulaze u kategoriju subjekata koji su dužni plaćati doprinos za obavljanje djelatnosti i izvršavanje nadležnosti koje su zakonom dodijeljene Regulatornom tijelu.
- 8 ART smatra da argumentacija Tribunalea amministrativo regionale (Okružni upravni sud) proizlazi iz pogrešnog strogog razlikovanja tržišta na kojem posluje upravitelji infrastrukture zračne luke (koja, prema njegovu mišljenju, uređuje Regulatorno tijelo) i tržišta na kojem posluje zračni prijevoznici (koje, prema njegovu mišljenju, Regulatorno tijelo ne uređuje).
- 9 Prema njegovu mišljenju, zakonskom izmjenom iz 2018. ukinuto je razlikovanje koje je prvostupanjski sud pravio između reguliranog subjekta i samog uživatelja ili korisnika, s obzirom na to da je relevantno posluje li gospodarski subjekt na tržištu na kojem Regulatorno tijelo provodi nadzor.
- 10 Tržišta zračnog prijevoza i infrastrukture međusobno su povezana jer gospodarski uvjeti za upotrebu infrastrukture zračne luke, koji su više ili manje povoljni za prijevoznike, dovode do povećanja ili smanjenja putničkog prometa u toj zračnoj luci, a to bi pak upravitelju donijelo veći ili manji prihod za komercijalne djelatnosti kojima se koristi veći dio putnika.

- 11 Prema mišljenju žalitelja, ne postoji samo subjektivna, već i objektivna pretpostavka za to da se druge stranke u žalbenom postupku smatraju reguliranim subjektima.
- 12 Regulatorno tijelo je u raznim prilikama konkretno izvršavalo regulatorne ovlasti u navedenom području u smislu članka 37. stavka 6., kako je izmijenjen Uredbom sa zakonskom snagom br. 109 iz 2018.
- 13 U području zračnog prijevoza, koje je uređeno Direktivom 2009/12 i nacionalnim pravilima kojima se ona prenosi u nacionalno zakonodavstvo, djelatnost Regulatornog tijela u konačnici se izravno i neposredno odnosi na obje stranke, upravitelje i korisnike, kako bi se osiguralo da se postupak utvrđivanja naknada zračnih luka provodi u skladu s europskim zahtjevima.
- 14 Kad je riječ o drugim strankama u žalbenom postupku, one tvrde da se člankom 11. stavkom 5. Direktive 2009/12 predviđa da „[d]ržave članice mogu uspostaviti mehanizam financiranja za neovisno nadzorno tijelo koji može uključivati naplaćivanje naknada korisnicima zračnih luka i upraviteljima zračnih luka”. Talijanskim propisom koji uređuje financiranje ART-a predviđa se plaćanje doprinosa (na temelju prometa) čiji su obveznici gospodarski subjekti na koje se izravno primjenjuje taj propis.
- 15 One ističu da se doprinos potpuno razlikuje od naknade zato što naknada proizlazi iz usluge, ili skupa usluga, pri čemu obveza njezina plaćanja proizlazi iz korištenja te konkretne usluge, što je slučaj i s naknadama zračne luke, dok je doprinos za ART, kako je predviđen propisom, zapravo (ciljani) porez zato što je opće primjenjiv (za područje prijevoza), nema veze s prihodom od konkretne usluge, temelji se na prometu, a ne na primljenim činidbama, zbog čega se može definirati kao propisana imovinska obveza, koja i dalje nema veze s nekom uslugom, već s djelovanjem određenog subjekta.
- 16 Stoga smatraju da navedeni doprinos nema nikakve veze s odredbama Direktive 2009/12.
- 17 Osim toga, također prema mišljenju drugih stranaka u žalbenom postupku, vidljivo je proturječje između nacionalnog propisa i propisa Unije u pogledu troškova koje snosi Regulatorno tijelo, a koji se mogu pokriti obveznim doprinosom na teret poduzeća, s obzirom na to da se nacionalnim odredbama, koje predviđaju doprinos kojim se pokrivaju svi troškovi Regulatornog tijela, nadilazi ono što je dopušteno predmetnom direktivom, a ne povezuje se izričito taj doprinos sa stvarnim operativnim troškovima. Konkretno, dok se nacionalnim zakonodavstvom teži tome da se pribjegavanjem doprinosima obuhvate svi troškovi Regulatornog tijela koji nisu sadržani u državnom financiranju, s gledišta zakonodavca Unije uvođenje upravnih naknada operatorima čini se opravdanim isključivo na temelju sigurnih troškova koje stvarno snosi to nacionalno regulatorno tijelo.

Sažeti prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 18 Sud koji je uputio zahtjev smatra da u kontekstu odlučivanja o upućenom zahtjevu za prethodnu odluku valja analizirati relevantnost postavljenog prethodnog pitanja, s obzirom na to da postavljena pitanja Sud po svemu sudeći još nije tumačio i da nisu ispunjeni uvjeti koje je utvrdio sâm Sud kako bi se zaključilo da ne postoji opravdana sumnja u vezi s tumačenjem članka 11. stavka 5. Direktive 2009/12.
- 19 Naime, ako bi žalbu koju je podnio ART trebalo odbaciti, postavljeno pitanje uopće ne bi bilo relevantno s obzirom na činjenicu da druge stranke u žalbenom postupku nemaju nikakav interes u tom pogledu.
- 20 S druge strane, ako se žalbeni razlozi koje je istaknulo Regulatorno tijelo pokažu osnovanima, prethodno pitanje o tumačenju prava Unije bilo bi odlučujuće za rješavanje spora te bi bilo potrebno prekinuti postupak i uputiti pitanje sudu Unije.
- 21 Međutim, s obzirom na noviju sudsku praksu Consiglia di Stato (Državno vijeće) (vidjeti, među ostalim, Consiglio di Stato (Državno vijeće), VI., 4. siječnja 2021., br. 9), prigovori koje je uložio ART protiv dijelova presude kojima je usvojen tužbeni zahtjev iz prvostupanjske tužbe su po svemu sudeći utemeljeni.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev napominje da je odluka br. 141 od 19. prosinca 2018. donesena nakon zakonodavne izmjene provedene Uredbom sa zakonskom snagom br. 109 od 28. rujna 2018., koja je dovela do objektivnog proširenja kruga poduzeća koja su obveznici doprinosa; naime, dok su do donošenja Uredbe sa zakonskom snagom br. 109 od 28. rujna 2018. doprinos plaćali samo subjekti koji su upravitelji, nakon toga teret snose i obični gospodarski subjekti.
- 23 Prema njegovu mišljenju, iako se do 2018. pristup u pogledu tumačenja prvostupanjskog suda može prihvatiti zbog pravne sigurnosti, on se od 2019. ne može primijeniti s obzirom na to da je zakonodavnom izmjenom razrađen jedinstveni koncept koji obuhvaća „*gospodarske subjekte koji posluju u području prijevoza*”, iz čega proizlazi osnovni smisao samog propisa koji se temelji na koristi koju kategorije poduzeća imaju na temelju samog propisa, pri čemu stoga, zbog prevladavajućeg čimbenika korisnosti, postaje suvišnom fragmentacija na te dvije kategorije.
- 24 Ono što se stoga nakon reforme iz 2018. čini nužnim razjasniti, s obzirom na sveobuhvatnost pojma subjekta, jest samo okolnost da je „izvršavanje nadležnosti ili obavljanje djelatnosti predviđenih zakonom” stvarno započelo na mjerodavnom tržištu, pri čemu to više uopće ne utječe na položaj reguliranih subjekata ili korisnika. Stoga treba smatrati da je djelatnost prijevoza koju obavljaju zračni prijevoznici obuhvaćena regulatornim okvirom dodijeljenim ART-u.
- 25 Consiglio di Stato (Državno vijeće) smatra da se na temelju argumenata drugih stranaka u žalbenom postupku ne može izuzeti iz primjene unutarnje pravilo, s obzirom na to da razlozi moguće neusklađenosti s pravom Unije nisu trenutačni

niti dovoljno jasni, precizni i bezuvjetni. Smatra naprotiv da su, s obzirom na to da se spor odnosi na doprinos predviđen za 2019., argumenti ART-a osnovani i da je stoga relevantno prethodno pitanje koje su uputile druge stranke u žalbenom postupku.

- 26 Sud koji je uputio zahtjev napominje da je cilj Direktive 2009/12 osigurati jednako postupanje prema upraviteljima zračnih luka Unije i korisnicima infrastrukture, ne samo kako bi se poticali mehanizmi tržišnoga natjecanja između zračnih luka, nego i kako bi se zračne prijevoznike zaštitilo od mogućih zlouporaba zračnih luka koje imaju posebno jak položaj.
- 27 U članku 2. točki 2. Direktive 2009/12 korisnici zračne luke obuhvaćeni su kategorijom „svak[e] fizičk[e] ili prav[n]e osob[e] odgovorne za prijevoz putnika, pošte i/ili tereta zrakom do ili od dotične zračne luke”, što isključuje putnike koji se koriste objektima i uslugama zračne luke na koje zračni prijevoznici zatim uglavnom prevaljuju cijenu naknada.
- 28 Člankom 3. Direktive 2009/12 utvrđuje se načelo nediskriminacije, i to zabranom određivanja naknada zračnih luka koje mogu dovesti do bilo kakve diskriminacije među korisnicima zračne luke, tako da se tim pravilom nastoje zajamčiti pravedni uvjeti tržišnoga natjecanja zračnim prijevoznicima koji ondje posluju, kako bi se isključilo ugovaranje povoljnih uvjeta koji bi jednom ili više korisnika omogućili stjecanje prednosti pred konkurentima zbog pružanja privlačnijih usluga na tržištu.
- 29 Ukratko, ključna uloga koja je Direktivom dodijeljena nacionalnim nadzornim tijelima ima za cilj uspostavu „zajedničkog okvira” za naknade zračnih luka.
- 30 Člankom 11. stavkom 3. Direktive 2009/12, dakle odredbom prava Europske unije na čiju se povredu pozivaju druge stranke u žalbenom postupku, utvrđuje se da „[d]ržave članice osiguravaju neovisnost neovisnog nadzornog tijela na taj način što omogućuju da je u zakonskom smislu različit[o] i funkcionalno neovis[no] od bilo kojega upravnoga tijela zračnih luka i zračnih prijevoznika [...]”, a osobito se stavkom 5. nalaže da „[d]ržave članice mogu uspostaviti mehanizam financiranja za neovisno nadzorno tijelo koji može uključivati naplaćivanje naknada korisnicima zračnih luka i upravnim tijelima zračnih luka”.
- 31 Stoga je nesporno da država članica ima pravo predvidjeti financiranje nadzornog tijela na način da uvede naknade za operativne troškove sustava zračnim prijevoznicima.
- 32 Nadalje, također prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iako je točno, kao što to ističu zračni prijevoznici koji su druge stranke u žalbenom postupku, da je pojam naknade zračne luke, kao naknade za protučinidbu (konkretno naknade za slijetanje i uzlijetanje zrakoplova, od naknade za parkiranje ili boravak zrakoplova na otvorenom i naknade za ukrcaj putnika ili naknada povezanih s korištenjem infrastrukture), suštinski drukčiji od pojma doprinosa koji nije povezan s određenom uslugom, a koji se plaća radi financiranja tijela koje provodi nadzor nad transparentnošću i dostupnošću infrastrukture te naplaćuje naknadu, također je

točno da se europskim pravilom predviđa uspostava mehanizma financiranja „*koji može uključivati naplaćivanje naknada*” (odnosno koji se može koristiti naknadama kao sredstvom financiranja), ali to *sic et simpliciter* ne isključuje mogućnost da mehanizam financiranja predvidi oblik doprinosa kojim se ne uzima u obzir određena protučinidba.

- 33 U skladu s presudom *Corteia costituzion[ale]* (Ustavni sud, Italija) br. 69 iz 2017., Consiglio di Stato (Državno vijeće) jednako tako smatra da nema nesuglasja s pravilom Unije u pogledu kriterija kvantifikacije, jer iako se unutarnjim pravilom izričito ne predviđa da doprinos mora biti povezan sa sigurnom cijenom operativnih troškova Regulatornog tijela koje treba analitički iskazati radi utvrđivanja doprinosa, nacionalna praksa nije neusklađena s tim troškovima i s obzirom na to da nacionalno pravilo predviđa, u samom članku 37. stavku 6. točki b) Uredbe sa zakonskom snagom br. 201 od 6. prosinca 2011., koja je pretvorena u Zakon br. 214 iz 2011., postupak koji se sastoji od nekoliko koraka radi određivanja doprinosa, odnosno da akt Regulatornog tijela mora odobriti predsjednik Consiglia dei Ministri (Vijeće ministara, Italija), u dogovoru s ministrom gospodarstva i financija, uz mogućnost da se o tome očituju, nesumnjivo u vezi s proračunskim troškovima Regulatornog tijela koji se zatim dijele prema ostvarenom prometu poduzeća.
- 34 U konačnici, prema riječima suda koji je uputio zahtjev, valja istaknuti da, iako je smisao uvođenja zajedničkih propisa u području naknada zračnih luka osigurati jednako postupanje ne samo prema upraviteljima zračnih luka Unije, nego i prema korisnicima zračnih luka, kao što su to zračni prijevoznici, očito je da ograničavanje doprinosa samo na zračne prijevoznike sa sjedištem u predmetnoj državi može dovesti do mehanizma narušavanja tržišnog natjecanja, zbog čega se ne može prihvatiti teza žalitelja da bi prijevoznici čije je sjedište u drugoj državi članici Unije trebali biti izuzeti od doprinosa (pri čemu se ne može nijekati da uređenje infrastrukture zračnih luka preko pojedinačnih nacionalnih tijela ide u korist svim poduzećima iz Unije u okviru svakog državnog područja).