

Věc C-204/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

28. března 2023

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. března 2023

Navrhovatel:

Autorità di regolazione dei trasporti

Odpůrkyně:

Lufthansa Linee Aeree Germaniche

Austrian Airlines AG

Brussels Airlines SA/NV

Swiss International Air Lines Ltd

Lufthansa Cargo AG

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek podaný u Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) proti rozsudku, kterým Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie) (dále jen „TAR Piemont“) vyhověl žalobě podané odpůrkyněmi Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines AG, Brussels Airlines SA/NV, Swiss International Air Lines Ltd a Lufthansa Cargo AG proti rozhodnutí navrhovatele Autorità di Regolazione dei Trasporti (Úřad pro regulaci dopravy, Itálie) (dále jen „ART nebo Úřad“), a to v rozsahu, v němž stanoví uložení příspěvku subjektům provozujícím „služby letecké přepravy cestujících nebo zboží“.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je právní úprava financování ART a určení objektivních předpokladů pro toto financování v období, kdy došlo k řadě normativních, judikатурních a regulačních zásahů. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná podle článku 267 SFEU se týká výkladu čl. 11 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/12/ES ze dne 11. března 2009 o letištních poplatcích.

Předběžné otázky

Musí být čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12/ES, který se týká letištního odvětví, vykládán v tom smyslu, že se financování Úřadu musí provádět pouze prostřednictvím letištních poplatků, nebo není možno financování provádět i jinými formami, jako je uložení příspěvku (tento soudní senát se domnívá, že vybrání částek určených k financování Úřadu prostřednictvím letištních poplatků je pouhou možností členského státu)?

Musí se poplatky nebo příspěvky, které mohou být uloženy za účelem financování dozorového orgánu podle čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12/ES, vztahovat pouze na konkrétní služby a náklady – v každém případě neuvedené ve směrnici – nebo nepostačují jejich korelace s provozními náklady Úřadu, jak vyplývají z rozpočtů předložených a kontrolovaných vládními orgány?

Musí být čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12/ES vykládán v tom smyslu, že poplatky mohou být vybírány pouze od osob, které mají bydliště nebo byly založeny podle práva státu, který zřídil Úřad? A může to platit i v případě příspěvků vybíraných na provoz Úřadu?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/12/ES ze dne 11. března 2009 o letištních poplatcích; čl. 2 bod 2 a čl. 11 odst. 3 a 5

Článek 267 první pododstavec SFEU

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

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 (nařízení vlády s mocí zákona č. 201 ze dne 6. prosince 2011 o naléhavých ustanoveních pro růst, rovnováhu a konsolidaci veřejných účtů, které bylo přeměněno se změnami zákonem č. 214 ze dne 22. prosince 2011); čl. 37 odst. 2 a 6 písm. a) a b) ve znění 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 (nařízení vlády s mocí zákona č. 109 ze dne 28. září 2018 o naléhavých ustanovení pro město Janov, bezpečnost národní infrastruktury a dopravní sítě, seismické události z let 2016 a 2017, pracovní a jiné mimořádné události, převedené se změnami zákonem č. 130 ze dne 16. listopadu 2018);

Článek 16 nařízení vlády s mocí zákona č. 109 ze dne 28. září 2018, nadepsaný „Pravomoci Úřadu pro regulaci dopravy a ustanovení o tarifech a bezpečnosti dálnic“, změnil čl. 37 odst. 6 písm. b) první větu nařízení vlády s mocí zákona č. 201 ze dne 6. prosince 2011 – článek, který představuje referenční ustanovení týkající se financování ART – takto:

„[6]. Výkon pravomocí uvedených v odstavci 2 a činností uvedených v odstavci 3, jakož i výkon dalších pravomocí a činností svěřených zákonem se zajišťuje takto: [...]

b) prostřednictvím příspěvku placeného hospodářskými subjekty působícími v odvětví dopravy, ve vztahu k nimž Úřad konkrétně zahájil na trhu, na němž působí, výkon pravomocí nebo výkon činností stanovených zákonem, a to v rozsahu nepřesahujícím 1 promile obrátu z výkonu činností dosaženého v posledním účetním období, přičemž se stanoví prahové hodnoty pro osvobození s ohledem na výši obrátu. Obrat se vypočítává tak, aby nedocházelo k duplicitě příspěvků“;

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Letečtí dopravci Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd a Lufthansa Cargo (dále jen „odpůrkyně“) napadli u TAR Piemont usnesení ART č. 141 ze dne 19. prosince 2018 o „Opatřeních a způsobech platby příspěvku splatného Úřadu pro regulaci dopravy na rok 2019“, které stanovilo uložení příspěvku, který mají platit subjekty provozující „služby letecké přepravy cestujících nebo zboží“ [čl. 1 odst. 1 písm. g)].
- 2 TAR Piemont svým rozsudkem č. 381 ze dne 15. června 2020 žalobě vyhověl a v důsledku toho zrušil toto usnesení v rozsahu, v němž stanovilo uložení výše uvedeného příspěvku. ART poté podal kasační opravný prostředek k Consiglio di Stato (Státní rada), která je předkládajícím soudem.
- 3 Odpůrkyně zpochybnily opodstatněnost argumentů předložených ART a závěrem uvedly, že kasační opravný prostředek by měl být zamítnut.
- 4 Odpůrkyně kromě toho vznesly otázku neuplatnění pravidla ukládajícího příspěvek a případně podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropské unie pro porušení a nesprávné uplatnění směrnice 2009/12. Vznesly rovněž otázku ústavnosti čl. 37 odst. 6 písm. b) nařízení vlády s mocí

zákona č. 201 z roku 2011 ve vztahu k článkům 3, 23, 53 a 77 Costituzione (Ústava).

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 Mezi úkoly ART, který funguje samostatně a je nadán nezávislým posouzením a hodnocením, patří podpora hospodářské soutěže, odstraňování překážek přístupu na relevantní trh, ochrana spotřebitelů „v odvětví dopravy a přístupu k příslušným infrastrukturám a doplňkovým službám v souladu s unijní právní úpravou a v souladu se zásadou subsidiarity a pravomocemi regionů a místních orgánů podle hlavy V druhé části Ústavy“. ART má průřezovou působnost v celém odvětví dopravy a přístup k příslušné infrastruktuře.
- 6 ART se jako navrhovatel domnívá, že teze soudu prvního stupně, podle níž je jedinou činností konkrétně regulovanou ze strany ART, pokud jde o stanovení letištních poplatků, činnost provozovatele letištní infrastruktury, a nikoliv leteckých dopravců, je nesprávná.
- 7 Otázka, zda letečtí dopravci patří do kategorie „provozovatelů regulovaných infrastruktur a služeb“, byla vyjasněna v čl. 37 odst. 6 nařízení vlády s mocí zákona č. 201 z roku 2011, ve znění čl. 16 odst. 1 písm. a-a) a a-b) nařízení vlády s mocí zákona č. 109 z roku 2018. Nové znění zmíněného čl. 37 odst. 6 nenechalo žádné pochybnosti o tom, že letečtí dopravci jsou zcela jistě „hospodářskými subjekty“, a to i významnými, působícími v „odvětví dopravy“, takže plně spadají do okruhu subjektů povinných platit příspěvek na výkon činností a pravomocí svěřených Úřadu zákonem.
- 8 ART se domnívá, že argument TAR je výsledkem chybného rigidního rozlišování mezi trhem, na němž působí provozovatelé letištní infrastruktury (který Úřad reguluje), a trhem, na němž působí letečtí dopravci (který Úřad nereguluje).
- 9 Legislativní změna z roku 2018 nahradila rozlišování soudu prvního stupně mezi regulovaným subjektem a pouhým uživatelem nebo příjemcem, neboť rozhodující je, zda hospodářský subjekt působí na trhu, kde Úřad vykonává svou činnost, či nikoli.
- 10 Trhy s leteckou dopravou a infrastrukturou jsou vzájemně propojeny, protože více či méně výhodné ekonomické podmínky pro dopravce při využívání letištní infrastruktury vedou k nárůstu či poklesu přepravy cestujících na daném letišti, což následně generuje více či méně příjmů pro řídicí orgán za komerční činnosti využívané zvýšeným přívalem cestujících.
- 11 Podle názoru navrhovatele je splněn nejen subjektivní, ale i objektivní předpoklad pro podřazení odpůrkyň pod regulované subjekty.
- 12 Úřad v praxi vykonával za různých okolností regulační odvětvové pravomoci podle čl. 37 odst. 6 ve znění nařízení vlády s mocí zákona č. 109 z roku 2018.

- 13 V odvětví letectví, které se řídí směrnicí 2009/12 a vnitrostátními prováděcími pravidly, je činnost Úřadu v konečném důsledku přímo a bezprostředně zaměřena na obě strany, řídicí orgány i uživatele, s cílem zajistit, aby postup stanovování letištních poplatků probíhal v souladu s unijními požadavky.
- 14 Pokud jde o odpůrkyně, ty tvrdí, že čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12 stanoví, že „[č]lenské státy mohou stanovit systém financování nezávislého dozorového orgánu, jehož součástí může být i výběr poplatků od uživatelů letišť a řídicích orgánů letišť“. Italská právní úprava týkající se financování ART stanoví platbu příspěvku (na základě obratu) a povinny platit tento příspěvek jsou hospodářské subjekty podléhající přímé regulaci.
- 15 Odpůrkyně zdůrazňují, že příspěvek je něčím jiným a odlišným od poplatku, a to proto, že poplatek je protiplnění za službu nebo soubor služeb a povinnost jej zaplatit je založena na využití této konkrétní služby, a takovými jsou letištní poplatky, zatímco příspěvek ART, jak jej stanoví dotčené pravidlo, se ukázal být (účelovou) daní, neboť je obecný (pro odvětví dopravy), nesouvisí s poskytováním konkrétní služby, je založen na obratu a nikoli na přijatých službách, takže může být definován jako uložená peněžitá povinnost, opět nesouvisející se službou, ale s fungováním určitého subjektu.
- 16 Odpůrkyně tedy považují tento příspěvek za nesouvisející a netýkající se oblasti působnosti směrnice 2009/12.
- 17 Kromě toho, opět podle odpůrkyně, existuje rozpor mezi vnitrostátní a unijní právní úpravou pokud jde o náklady vzniklé Úřadu, které mohou být hrazeny z povinného příspěvku podniků, neboť vnitrostátní právní úprava tím, že stanoví příspěvek na pokrytí všech nákladů Úřadu, jde nad rámec toho, co povoluje uvedená směrnice, jelikož příspěvek není výslovně spojen se skutečnými provozními náklady. Zatímco vnitrostátní právní úprava se zejména zaměřuje na pokrytí všech nákladů Úřadu, které nejsou hrazeny ze státního financování, prostřednictvím příspěvků, z pohledu unijního normotvůrce se uložení správních poplatků hospodářským subjektům jeví jako odůvodněné výhradně na základě prokázaných nákladů, které vnitrostátní Úřad skutečně nese.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 18 Předkládající soud uvádí, že pro rozhodnutí o požadované žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je třeba analyzovat relevanci předložené předběžné otázky, neboť se nezdá, že by předložené otázky již byly Soudním dvorem vyloženy, a nejsou splněny podmínky, které sám Soudní dvůr stanovil, aby bylo možné konstatovat, že neexistují důvodné pochybnosti o výkladu čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12.
- 19 Pokud by totiž byl kasační opravný prostředek podaný ART zamítnut, nebyla by navrhovaná otázka relevantní, a to vzhledem k tomu, že by na ní odpůrkyně neměly žádný zájem.

- 20 Naopak pokud by se důvody kasačního opravného prostředku Úřadu ukázaly jako opodstatněné, byla by pro řešení věci rozhodující předběžná otázka týkající se unijního práva a bylo by nutné řízení přerušit a předložit otázku Soudnímu dvoru.
- 21 Námitky vznesené ART proti částem rozsudku, jimiž bylo vyhověno žalobě v prvním stupni, se zdají být ve světle nejnovější judikatury Consiglio di Stato (Státní rada) opodstatněné (viz mimo jiné rozsudek šestého senátu Státní rady č. 9 ze dne 4. ledna 2021).
- 22 Předkládající soud uvádí, že usnesení č. 141 ze dne 19. prosince 2018 bylo přijato v návaznosti na legislativní změnu provedenou nařízením vlády s mocí zákona č. 109 ze dne 28. září 2018, která vedla k objektivnímu rozšíření okruhu podniků povinných platit příspěvek; zatímco do [doby účinnosti] nařízení vlády s mocí zákona č. 109 ze dne 28. září 2018 totiž příspěvek hradily pouze řídicí orgány, následně toto břemeno dopadlo i na pouhé hospodářské subjekty.
- 23 Podle jeho názoru, ačkoli lze výklad soudu prvního stupně potvrdit z důvodu právní jistoty do roku 2018, nelze s ním souhlasit od roku 2019, neboť legislativní změna vytvořila jednotný pojem zahrnující „*hospodářské subjekty působící v odvětví dopravy*“, čímž zdůraznila hlavní smysl samotné právní úpravy, který je založen na výhodě, kterou kategorie podniků získávají ze samotné regulace, přičemž přednost faktoru užitečnosti činí roztržštění do dvou kategorií nadbytečným.
- 24 Po reformě z roku 2018 se tedy s ohledem na všezahrnující povahu subjektivního pojmu jeví jako nezbytné zjišťovat pouze okolnost skutečného zahájení „*výkonu pravomocí nebo činností stanovených zákonem*“ na referenčním trhu, aniž by bylo dále relevantní postavení regulovaných subjektů nebo příjemců. Dopravní činnost vykonávanou leteckými dopravci je proto třeba chápat jako činnost spadající do regulační oblasti přidělené ART.
- 25 Consiglio di Stato (Státní rada) má za to, že argumenty odpůrků neumožňují neuplatnit vnitrostátní normu, neboť důvody případné neslučitelnosti s unijním právem nejsou bezprostřední ani dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné. Naopak má za to, že vzhledem k tomu, že se spor týká příspěvku na rok 2019, jsou argumenty ART opodstatněné, a proto je předběžná otázka vznesená odpůrkyněmi relevantní.
- 26 Předkládající soud uvádí, že cílem směrnice 2009/12 je zajistit jednotné zacházení mezi unijními řídicími orgány letišť a uživateli infrastruktury, a to nejen za účelem podpory konkurenčních mechanismů mezi letišti, ale také za účelem ochrany leteckých společností před možným zneužitím ze strany letišť, která mají zvláště silné postavení.
- 27 Článek 2 bod [3] směrnice 2009/12 stanoví, že uživatelem letiště se rozumí „*jakákoliv fyzická nebo právnická osoba provozující leteckou přepravu cestujících, poštovních zásilek nebo nákladu z daného letiště nebo na dané*

letišťe“, čímž vylučuje cestující, kteří využívají letištní zařízení a služby, na které letečtí dopravci následně přenášejí poplatky.

- 28 Článek 3 směrnice 2009/12 zakotvuje zásadu zákazu diskriminace prostřednictvím zákazu stanovování letištních poplatků, které by mohly způsobit jakoukoli diskriminaci mezi uživateli letišťe, takže cílem tohoto pravidla je zajistit rovné podmínky pro všechny letecké dopravce, kteří na letišti působí, aby se vyloučilo stanovení výhodných podmínek, které by jednomu nebo více uživatelům umožnily překonat konkurenci díky nabídce atraktivnějších služeb na trhu.
- 29 Klíčová úloha, kterou směrnice svěřuje vnitrostátním dozorovým orgánům, je zkrátka zaměřena na dosažení „společného rámce“ pro letištní poplatky.
- 30 Článek 11 směrnice 2009/12, tedy ustanovení unijního práva, jehož porušení se dovolávají [odpůrkyně], v odstavci 3 stanoví, že „[č]lenské státy zaručí nezávislost nezávislého dozorového orgánu tím, že zajistí, aby byl právně i funkčně nezávislý na jakémkoli řídicím orgánu letišťe nebo leteckém dopravci [...]“ a především v odstavci 5 stanoví, že „[č]lenské státy mohou stanovit systém financování nezávislého dozorového orgánu, jehož součástí může být i výběr poplatků od uživatelů letišť a řídicích orgánů letišť“.
- 31 Je tedy nesporné, že stát je oprávněn zajistit financování dozorového orgánu také prostřednictvím uložení poplatků za systémové fungování leteckým dopravcům.
- 32 Kromě toho, opět podle předkládajícího soudu, je sice pravda, jak uvádějí letecké společnosti-odpůrkyně, že pojem „letištní poplatek“, pokud se jedná o poplatek za protiplnění (zejména poplatek za přistání a odlet letadel, poplatek za kryté nebo nekryté parkování letadel a poplatek za nástup cestujících na palubu, tedy poplatky spojené s užíváním infrastruktury) je ontologicky odlišný od příspěvku nesouvisejícího s konkrétní službou, který se platí za účelem financování Úřadu, který dohlíží na transparentnost a přístupnost infrastruktury, která vybírá poplatky, je stejně tak pravda, že unijní pravidlo stanoví vytvoření mechanismu financování, „jehož součástí může být i výběr poplatků“ (tj. který může poplatky využívat jako nástroj financování), což však bez dalšího nevyklučuje, aby mechanismus financování stanovil formu příspěvku, která je nezávislá na konkrétním protiplnění.
- 33 V souladu s nálezem Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) č. 69 z roku 2017 se stejně tak Consiglio di Stato (Státní rada) domnívá, že nedochází k rozporu s unijním pravidlem pokud jde o kvantifikační kritéria, neboť i když vnitrostátní ustanovení výslovně nestanoví, že příspěvek musí být vztažen k určitým nákladům na fungování Úřadu, které mají být analyticky uvedeny pro stanovení příspěvku, vnitrostátní praxe není odtržena od vztahu k těmto nákladům, a to i vzhledem k tomu, že vnitrostátní předpis stanoví, v tomtéž čl. 37 odst. 6 písm. b) nařízení vlády s mocí zákona č. 201 ze dne 6. prosince 2011, převedeného zákonem č. 214 z roku 2011, vícefázový postup pro stanovení příspěvku, tedy že akt úřadu musí být schválen presidente del Consiglio dei Ministri (předseda Rady

ministrů, Itálie) po dohodě s Ministro dell'Economia e delle Finanze (ministr hospodářství a financí, Itálie), s možností formulovat věcné připomínky nepochybně související s rozpočtovými náklady Úřadu, které se pak rozdělí podle obratu dosaženého podniky.

- 34 Konečně je podle předkládajícího soudu třeba zdůraznit, že ačkoli zavedení společné právní úpravy pro letištní poplatky má zajistit jednotné zacházení nejen mezi unijními řídicími orgány letišť, ale také mezi uživateli letišť, jako jsou letečtí dopravci, je zřejmé, že omezení příspěvku na letecké dopravce se sídlem na území daného státu by mohlo vytvořit mechanismus narušující hospodářskou soutěž, takže se nezdá být možné souhlasit s předpokladem navrhovatele, že dopravci se sídlem v jiných členských státech by měli být od příspěvku osvobozeni (neboť nelze popřít, že regulace letištních infrastruktur jednotlivými vnitrostátními orgány zvyhodňuje všechny podniky Evropské unie v rámci území každého státu).