

## Дело C-204/23

**Резюме на преюдициално запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

28 март 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

24 март 2023 г.

**Жалбоподател:**

Autorità di regolazione dei trasporti (Орган за регулиране на транспорта)

**Ответници:**

Lufthansa Linee Aeree Germaniche

Austrian Airlines AG

Brussels Airlines SA/NV

Swiss International Air Lines Ltd

Lufthansa Cargo AG

**Предмет на главното производство**

Обжалване пред Consiglio di Stato на решението, с което Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Piemonte (Регионален административен съд за Пиемонт) допуска жалбата, подадена от ответниците Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines AG, Brussels Airlines SA/NV, Swiss International Air Lines Ltd и Lufthansa Cargo AG срещу решението на Autorità di Regolazione dei Trasporti (Орган за регулиране на транспорта) (наричан по-нататък: „ART“ или „Органът“), жалбоподател, в частта, в която се предвижда налагането на такса на лицата, извършващи „услуги по въздушен превоз на пътници и/или товари“.

## **Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Предметът на делото за преюдициално запитване се отнася до регулаторната рамка за финансирането на Органа и определянето на обективните предпоставки за такова финансиране за период от време, през който са предприети поредица от законодателни, съдебни и административни мерки. Преюдициалното запитване, отправено на основание член 267ДФЕС, се отнася до тълкуването на член 11, параграф 5 от Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси.

## **Преюдициални въпроси**

Трябва ли член 11, параграф 5 от Директива 2009/12/ЕО — разпоредба, отнасяща се до летищния сектор — да се тълкува в смисъл, че финансирането на Органа трябва да се извършва само чрез събиране на летищни такси или не може да се извършва и чрез други форми на финансиране, като например въвеждане на такса (Колегията счита, че събирането на сумите, предназначени за финансиране на Органа чрез летищни такси, е просто възможност за държавата членка)?

Трябва ли таксите или вноските, които могат да се налагат за финансиране на надзорния орган съгласно член 11, параграф 5 от Директива 2009/12/ЕО, да се отнасят само до конкретни услуги и разходи, които във всички случаи не са посочени в директивата, или тяхното съотнасяне към оперативните разходи на Органа съгласно бюджетите, представени и проверени от държавните органи, не е достатъчно?

Трябва ли член 11, параграф 5 от Директива 2009/12/ЕО да се тълкува в смисъл, че таксите могат да се събират само от лица, които са установени или са учредени съгласно правото на държавата, която е създала Органа, и може ли това да се прилага и в случай на такси, събирани за дейността на Органа?

## **Релевантни разпоредби на правото на Съюза**

Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно летищните такси; член 2, параграф 2, член 11, параграфи 3 и 5

Член 267, параграф 1 ДФЕС

## **Релевантни разпоредби на националното право**

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 (Декрет-закон № 201 от 6 декември 2011 г. — Неотложни разпоредби за растеж, собствен капитал и консолидиране на публичните сметки, преобразуван с изменения със Закон № 214 от 22 декември 2011 г.); член 37, параграф 2 и параграф 6, букви а) и б), изменен с 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 (Декрет-закон № 109 от 28 септември 2018 г. — Неотложни разпоредби за град Генуа, сигурността на националната мрежа от инфраструктури и транспорт, сеизмичните събития от 2016 г. и 2017 г., заетостта и други извънредни ситуации, преобразуван с изменения със Закон № 130 от 16 ноември 2018 г.);

С член 16 от decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, intitolato «Competenze dell’Autorità di regolazione dei trasporti e disposizioni in materia di tariffe e di sicurezza autostradale», ha modificato l’articolo 37, comma 6, lettera b), primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Декрет-закон № 109 от 28 септември 2018 г., озаглавен „Компетенции на транспортния регулаторен орган и разпоредби относно тарифите и безопасността на автомагистралите“, се изменя член 37, параграф 6, буква б), първо изречение от Декрет-закон № 201 от 6 декември 2011 г.) — член, който представлява референтна разпоредба по темата за финансирането на Органа — както следва:

*„[б]. Управлението на правомощията, посочени в параграф 2, и дейностите, посочени в параграф 3, както и управлението на други правомощия и дейности, възложени със закон, се финансира, както следва: (...)*

*[б)] чрез вноски, заплащана от икономическите оператори, работещи в транспортния сектор, за които Органът конкретно е започнал на пазара, на който те оперират, управлението на правомощията или извършването на дейностите, предвидени в закона, в размер, който не надвишава 1 на хиляда от оборота, произтичащ от управлението на извършените дейности, получен през последната финансова година, като се предвиждат прагове за освобождаване, отчитащи размера на оборота. Изчисляването на оборота се извършва по такъв начин, че да се избегне дублиране на вноските“;*

### **Кратко представяне на фактите и производството**

- 1 Въздушните превозвачи Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd и Lufthansa Cargo (понастоящем: „ответници“) оспорват пред Регионалния административен съд за Пиемонт решението на Органа № 141 от 19 декември 2018 г. относно „Размер и начините на плащане на вноската, дължима на Органа за

регулиране на транспорта за 2019 г.“, в което се предвижда налагане на вноска, която да се плаща от субектите, извършващи „услуги по въздушен превоз на пътници и/или товари“ (член 1, параграф 1, буква ж).

- 2 С Решение № 381 от 15 юни 2020 г. Регионалният административен съд за Пиемонт уважава жалбата и поради това отменя оспореното решение в частта, в която се предвижда налагането на горепосочената вноска. След това Органът подава жалба до Consiglio di Stato— запитващата юрисдикция.
- 3 Ответниците оспорват основателността на доводите, изтъкнати от Органа, като стигат до заключението, че жалбата следва да бъде отхвърлена.
- 4 Те повдигат също така въпроса за неприлагане на данъчното правило и за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз за нарушение и неправилно прилагане на Директива 2009/12, ако това е приложимо. Те повдигат и въпроса за конституционосъобразността на член 37, параграф 6, буква б) от Декрет-закон № 201 от 2011 г. във връзка с членове 3, 23, 53 и 77 от Конституцията.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 5 Сред задачите на Органа, който работи напълно автономно и независимо в преценката и оценката, са насърчаването на конкуренцията, премахването на пречките пред достъпа до съответния пазар, защитата на потребителите „в транспортния сектор и достъпа до съответните инфраструктури и допълнителни услуги в съответствие с европейските разпоредби и при спазване на принципа на субсидиарност и правомощията на регионите и местните власти съгласно дял V от втората част на Конституцията“. Той има трансверсални компетентности в целия транспортен сектор и достъп до неговите инфраструктури.
- 6 В качеството си на жалбоподател Органът счита, че предположението на първоинстанционния съд, според което единствената конкретно регулирана от Органа дейност, свързана с определянето на летищните такси, е тази на управляващ летищната инфраструктура орган, а не на въздушните превозвачи, е неправилно.
- 7 Въпросът за принадлежността на въздушните превозвачи към категорията „оператори на инфраструктура и регулирани услуги“ бил изяснен в член 37, параграф 6 от Декрет-закон № 201 от 2011 г., изменен с член 16, параграф 1, букви a-bis) и a-ter) от Декрет-закон № 109 от 2018 г. Новата формулировка на посочения член 37, параграф 6 не оставя никакво съмнение, че въздушните превозвачи със сигурност са „икономически оператори“, в това число от съществено значение, действащи в „транспортния сектор“, така че попаднат изцяло в обхвата на субектите, от които се изисква да плащат вноска за изпълнението на дейностите и компетенциите, възложени на Органа със закон.

- 8 Органът счита, че аргументът на Регионалния административен съд е резултат от погрешно строго разграничение между пазара, на който оперират операторите на летищни инфраструктури (който Органът регулирал), и пазара, на който оперират въздушните превозвачи (който Органът не регулирал).
- 9 Законодателното изменение от 2018 г. заменило разграничението, направено от първоинстанционния съд, между регулиран субект и обикновен потребител или бенефициер, тъй като от значение е дали даден икономически оператор действа на пазар, на който Органът е упражнил своите действия.
- 10 Авиационният и инфраструктурният пазар са взаимосвързани, тъй като по-благоприятните или по-неблагоприятните икономически условия за превозвачите при използването на летищните инфраструктури водели до увеличаване или намаляване на пътничепотока на това летище, което от своя страна генерира повече или по-малко приходи за оператора за търговските дейности, използвани от увеличения пътничепоток.
- 11 Според жалбоподателя е изпълнена не само субективната, но и обективната предпоставка за включване на страните-ответници в обхвата на регулираните субекти.
- 12 Твърди се, че при различни обстоятелства Органът е упражнявал на практика регулаторни, секторни правомощия съгласно член 37, параграф 6, изменен с Декрет-закон № 109 от 2018 г.
- 13 В сектора на въздухоплаването, който се регулира от Директива 2009/12 и националните разпоредби за транспониране, дейността на Органа в крайна сметка ще бъде насочена пряко и непосредствено към двете страни — оператори и потребители, за да се гарантира, че процесът на определяне на летищните такси се извършва в съответствие с европейските изисквания.
- 14 Що се отнася до ответниците, те твърдят, че член 11, параграф 5 от Директива 2009/12 предвижда, че *„Държавите членки могат да създадат механизъм за финансиране на независимия надзорен орган, който може да включва събиране на такси от потребители и управляващи летищни органи“*. Италианската разпоредба относно финансирането на Органа предвижда плащане на вноски (въз основа на оборота) и задължение за икономическите оператори, подлежащи на пряко регулиране, да заплащат тази вноска.
- 15 Те подчертават, че вноската е нещо различно от таксата, защото таксата е възнаграждение за услуга или набор от услуги, а задължението за плащането ѝ е свързано с ползването на тази конкретна услуга и такива били летищните такси, докато вноската за Органа, както е предвидено в разпоредбата, би се оказала данък (по предназначение), доколкото същата е обща (за транспортния сектор), не е свързана с извършването на конкретна услуга,

основава се на оборота, а не на получените услуги, така че би могла да се определи като наложено парично задължение, отново несвързано с определена услуга, а с дейността на даден субект.

- 16 Поради това те смятат, че тази вноска е необичайна и е извън обхвата на Директива 2009/12.
- 17 Освен това, отново според ответниците, съществува противоречие между вътрешните разпоредби и разпоредбите на Съюза по отношение на разходите, направени от Органа, които могат да бъдат покрити от задължителната вноска, която трябва да се поеме от предприятията, тъй като вътрешните разпоредби, като предвиждат вноска за покриване на всички разходи на Органа, надхвърлят позволеното от цитираната директива, тъй като не обвързват изрично вноската с действителните оперативни разходи. По-специално, докато националното законодателство било насочено към покриване на всички разходи на Органа, които не се покриват от държавно финансиране, чрез използване на такси, от гледна точка на законодателя на Съюза налагането на административни такси на операторите изглежда оправдано единствено въз основа на доказаните разходи, които националният орган действително е понесъл.

#### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 18 Запитващата юрисдикция счита, че за да се произнесе по исканото преюдициално запитване, е необходимо да се анализира релевантността на преюдициалното запитване, тъй като не изглежда поставените въпроси вече да са били тълкувани от Съда и не са изпълнени условията, посочени от самия Съд, за да се установи, че не съществуват основателни съмнения относно тълкуването на член 11, параграф 5 от Директива 2009/12.
- 19 Всъщност, ако жалбата, подадена от Органа, бъде отхвърлена, предложеният въпрос не би имал никакво значение, тъй като ответниците не биха имали интерес от него.
- 20 От друга страна, ако основанията за обжалване на Органа се окажат основателни, преюдициалният въпрос относно правото на Европейския съюз ще бъде определящ за решаването на делото и ще се наложи делото да бъде спряно и да се отнесе до Съда на Европейския съюз.
- 21 Въпреки това възраженията на Органа срещу точките от решението, с които се уважава жалбата на първа инстанция, са основателни в светлината на най-новата съдебна практика на този Consiglio di Stato (вж., наред с други, Cons. Stato, VI, 4 януари 2021 г., № 9).
- 22 Запитващата юрисдикция отбелязва, че Решение № 141 от 19 декември 2018 г. е прието след законодателното изменение, направено с Декрет-закон № 109 от 28 септември 2018 г., което е довело до обективно



разширяване на кръга на предприятията, длъжащи вноската; в действителност, докато до Декрет-закон № 109 от 28 септември 2018 г. вноската се е поемала единствено от управляващите субекти, впоследствие тежестта пада и върху обикновените икономически оператори.

- 23 Според него, ако до 2018 г. тълкувателното указание на първоинстанционния съд може да бъде потвърдено от съображения за правна сигурност, то не може да бъде споделено, считано от 2019 г., тъй като законодателното изменение е разработило единно понятие, включващо „икономически оператори, извършващи дейност в транспортния сектор“, като по този начин се подчертава основният смисъл на самия регламент, който се основава на ползата, която категориите предприемачи получават от самия регламент, поради което превесът на фактора полезност прави фрагментацията на двете категории излишна.
- 24 Следователно след реформата от 2018 г. това, което изглежда необходимо да се установи, предвид всеобхватния характер на субективното понятие, е само обстоятелството на действителното започване на референтния пазар на „упражняването на правомощията или извършването на дейностите, предвидени в закона“, без да е от значение вече позицията на регулираните субекти или на бенефициерите. Следователно транспортната дейност, извършвана от въздушните превозвачи, следва да се разбира като попадаща в регулаторния обхват, определен за Органа.
- 25 Consiglio di Stato счита, че доводите на ответниците не позволяват неприлагането на вътрешната разпоредба, тъй като причините за евентуалното противоречие с правото на Съюза не са нито непосредствени, нито достатъчно ясни, точни и безусловни. От друга страна, той счита, че тъй като спорът се отнася до вноската за 2019 г., доводите на Органа са основателни и следователно повдигнатият от ответниците преюдициален въпрос е релевантен.
- 26 Запитващата юрисдикция отбелязва, че Директива 2009/12 има за цел да осигури еднакво третиране на летищните оператори и ползвателите на инфраструктурите в Съюза, за да насърчи не само конкурентните механизми между летищата, но и да защити авиокомпаниите от евентуални злоупотреби от страна на летища с особено силна позиция.
- 27 Член 2, параграф 2 от Директива 2009/12 включва в категорията на ползвателите на летището „всяко физическо или юридическо лице, отговарящо за превоза на пътници, поща и/или товари по въздух до или от съответното летище“, като по този начин се изключват пътниците, ползващи летищни съоръжения и услуги, на които въздушните превозвачи впоследствие прехвърлят таксите.
- 28 В член 3 от Директива 2009/12 е залегнал принципът на недискриминация чрез забраната за определяне на летищни такси, които могат да доведат до

- каквато и да е дискриминация между ползвателите на летището, така че разпоредбата е насочена към осигуряване на равнопоставеност между опериращите на него въздушни превозвачи, за да се изключи определянето на благоприятни условия, които да позволяват на един или повече ползватели да изпреварят конкуренцията, като предлагат на пазара по-привлекателни услуги.
- 29 Накратко, решаващата роля, която директивата предоставя на националните надзорни органи, е насочена към постигането на „обща рамка“ за летищните такси.
- 30 Член 11 от Директива 2009/12, който представлява разпоредбата от правото на Съюза, на чието нарушение се позовават ответниците, предвижда в параграф 3, че *„Държавите членки гарантират независимостта на независимия надзорен орган, като осигуряват неговата правна обособеност и функционална независимост от всякакъв управляващ летището орган и въздушен превозвач.“*, и най-вече в параграф 5 предвижда, че *„Държавите членки могат да създадат механизъм за финансиране на независимия надзорен орган, който може да включва събиране на такси от потребители и управляващи летища органи“*.
- 31 Следователно е безспорно, че националната държава има право да осигури финансирането на надзорния орган и чрез налагането на системни оперативни такси на въздушните превозвачи.
- 32 Освен това, отново според запитващата юрисдикция, макар да е вярно, както посочват авиокомпаниите ответници, че понятието за летищна такса, доколкото представлява насрещна престация (по-специално такса за кацане и излитане на въздухоплавателни средства, такса за паркиране или престой на открито на въздухоплавателни средства и такса за качване на пътници, т.е. такси, свързани с използването на инфраструктурата) е съществено различна от тази на такса, несвързана с конкретна услуга, която се заплаща, за да се финансира органът, който следи за прозрачността и достъпността на инфраструктурата, събиращ таксите, също така е вярно, че европейската разпоредба предвижда създаването на механизъм за финансиране, *„който може да включва събиране на такси“* (т.е. който може да приема таксите като инструмент за финансиране), но това не изключва *sic et simpliciter*, че механизъмът за финансиране предвижда форма на вноски, която е независима от конкретна насрещна престация.
- 33 В съответствие с Решение на Конституционния съд № 69 от 2017 г., Consiglio di Stato също така счита, че не е налице противоречие с европейските разпоредби по отношение на критериите за количествено определяне, тъй като дори и националната разпоредба да не предвижда изрично, че вноската трябва да бъде съотнесена към определени разходи от оперативните разходи на Органа, които да бъдат посочени аналитично за определяне на вноската, националната практика не е откъсната от



съотнасянето към такива разходи, като се има предвид също така, че националната разпоредба предвижда в същия член 37, параграф 6, буква б) от Декрет-закон № 201 от 6 декември 2011 г., преобразуван със Закон № 214 от 2011 г., многоетапна процедура за определяне на вноската, т.е. актът на Органа трябва да бъде одобрен от председателя на Министерския съвет, съгласувано с министъра на икономиката и финансите, с възможност за формулиране на забележки по въпроса, несъмнено съотнесени към бюджетните разходи на Органа, след което разпределени според реализирания от дружествата оборот.

- 34 Накрая, според запитващата юрисдикция, трябва да се отбележи, че макар въвеждането на обща рамка за летищните такси да има за цел да осигури еднакво третиране не само между летищните оператори в Съюза, но и между ползвателите на летището, каквито са въздушните превозвачи, е ясно, че ограничаването на таксата до въздушните превозвачи, установени на национална територия би могло да създаде механизъм за нарушаване на конкуренцията, така че не изглежда възможно да се съгласим с предположението на жалбоподателя, че превозвачите, регистрирани в други държави членки, следва да бъдат освободени от вноската (тъй като не може да се отрече, че регулирането на летищните инфраструктури от отделните национални органи е от полза за всички предприятия от Европейския съюз на всяка национална територия).