

Sprawa C-204/23**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości****Data wpływu:**

28 marca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di Stato (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

24 marca 2023 r.

Strona wnosząca odwołanie:

Autorità di regolazione dei trasporti

Druga strona postępowania:

Lufthansa German Airlines

Austrian Airlines AG

Brussels Airlines SA/NV

Swiss International Air Lines Ltd

Lufthansa Cargo AG

Przedmiot postępowania głównego

Wniesiona do Consiglio di Stato (rada stanu) skarga od wyroku, w którym Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu) uwzględnił skargę wniesioną przez Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines AG, Brussels Airlines SA/NV, Swiss International Air Lines Ltd e Lufthansa Cargo AG, będące drugą stroną postępowania, na decyzję Autorità di Regolazione dei Trasporti (organu regulacji transportu) (zwanego dalej „ART” lub „organem”), będącego stroną wnoszącą odwołanie, w części w której nakłada na podmioty świadczące „usługi przewozu lotniczego pasażerów lub ładunków” obowiązek uiszczenia składki.

Przedmiot i podstawa prawna pytania prejudycjalnego

Przedmiotem odesłania są uregulowania w zakresie finansowania ART oraz określenie obiektywnych przesłanek tego finansowania w okresie, w którym podjęto szereg działań ustawodawczych, orzeczniczych i regulacyjnych. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony na podstawie art. 267 TFUE dotyczy wykładni art. 11 ust. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 11 ust. 5 dyrektywy 2009/12/WE – przepisy dotyczące sektora portów lotniczych – należy interpretować w ten sposób, że finansowanie organu musi odbywać się wyłącznie w drodze opłat lotniskowych, lub też nie może ono odbywać się również w drodze innych form finansowania, takich jak nałożenie obowiązku uiszczenia składki (sąd odsyłający uważa, że pobierania kwot przeznaczonych na finansowanie organu w drodze opłat lotniskowych stanowi dla państwa członkowskiego jedynie opcję)?

Czy opłaty lub składka, które mogą być nałożone w celu finansowania organu nadzorującego w rozumieniu art. 11 ust. 5 dyrektywy 2009/12/WE muszą odnosić się jedynie do konkretnych usług i kosztów – w każdym razie niewskazanych w dyrektywie – czy też nie wystarcza, że odnoszą się one do kosztów operacyjnych organu, wykazanych w budżetach przedstawionych organom rządowym i kontrolowanych przez nie?

Czy art. 11 ust. 5 dyrektywy 2009/12/WE należy interpretować w ten sposób, że opłaty mogą być nakładane wyłącznie na podmioty mające siedzibę w państwie, które ustanowiło organ lub podmioty zarejestrowane na podstawie prawa tego państwa, oraz czy może to mieć zastosowanie również w przypadku składek pobieranych na cele funkcjonowanie organu?

Powołane przepisy Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych; art. 2 pkt 2, art. 11 ust. 3 i 5.

Artykuł 267 akapit pierwszy TFUE

Przytoczone przepisy prawa krajowego

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (dekret z mocą ustawy nr 201 z dnia 6 grudnia 2011 r. – przepisy nadzwyczajne dotyczące wzrostu, zrównoważenia i konsolidacji budżetów publicznych) zastąpiony ze zmianami,

ustawą nr 214 z dnia 22 grudnia 2011 r.; art. 37 ust. 2 i 6 lit. a) i b), zmieniony 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 (dekretom z mocą ustawy nr 109 z dnia 28 września 2018 r. przepisy nadzwyczajne dla miasta Genua, oraz w sprawie bezpieczeństwa sieci krajowych infrastruktury i transportu, trzęsień ziemi z 2016 i 2017 r. zatrudnienia i innych sytuacji nadzwyczajnych), zastąpionym ze zmianami ustawą nr 130 z dnia 16 listopada 2018 r;

Artykuł 16 dekretu z mocą ustawy nr 109 z dnia 28 września 2018 r., zatytułowany „Uprawnienia organu regulacji transportu oraz przepisy dotyczące opłat za autostrady i bezpieczeństwa autostrad”, zmienił art. 37 ust. 6 lit. b) zdanie pierwsze dekretu z mocą ustawy nr 201 z dnia 6 grudnia 2011 r. – artykuł stanowiący właściwy przepis w przedmiocie finansowania ART – w następujący sposób:

„[6]. Wykonywanie uprawnień, o których mowa w ust. 2, oraz działalności, o której mowa w ust. 3, jak również wykonywanie innych uprawnień i działalności przypisanych ustawą, jest przewidziane w następujący sposób: [...]

[b] poprzez składkę wnoszoną przez podmioty gospodarcze działające w sektorze transportu, w stosunku do których organ konkretnie zainicjował na rynku, na którym działają, wykonywanie uprawnień lub prowadzenie działalności przewidzianej ustawą, w wysokości nieprzekraczającej 1 promila obrotu uzyskanego z tytułu prowadzonej działalności w ostatnim roku obrotowym, z zastrzeżeniem progu zwalniającego uwzględniającego wielkość obrotu. Obliczanie obrotu przeprowadza się w taki sposób, aby uniknąć powielania opłat;

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Przewoźnicy lotniczy Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd e Lufthansa Cargo (zwani dalej „drugą stroną postępowania”) zaskarżyli do TAR dla Piemontu decyzję ART nr 141 z dnia 19 grudnia 2018 r. dotyczącą „środków i zasad uiszczania składki należnej na rzecz organu regulacji transportu za 2019 r.”, która ustanawiała obowiązek uiszczania składki przez podmioty świadczące „usługi przewozu lotniczego pasażerów lub ładunków” [art. 1 ust. 1 lit. g)].
- 2 TAR dla Piemontu wyrokiem nr 381 z dnia 15 czerwca 2020 r. uwzględnił skargę i w konsekwencji stwierdził nieważność tej decyzji w zakresie, w jakim przewidywała ona nałożenie wspomnianej składki. ART wniosła zatem odwołanie do Consiglio di Stato (rady stanu), będącej sądem odsyłającym.
- 3 Druga strona postępowania zakwestionowała zasadność argumentów przedstawionych przez ART, wnosząc o oddalenie odwołania.

- 4 Strona ta podniosła ponadto kwestię niestosowanie przepisu nakładającego opłatę, oraz w stosownych przypadkach, odesłania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z uwagi na naruszenie i błędne zastosowanie dyrektywy 2009/12. Podniosła ona również kwestię zgodności z konstytucją art. 37 ust. 6 lit. b) dekretu z mocą ustawy nr 201 z 2011 r. w związku z art. 3, 23, 53 i 77 konstytucji.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 5 ART, działający w pełni autonomicznie, przy zachowaniu niezależności opinii i oceny, zalicza do swoich zadań wspieranie konkurencji, usuwanie przeszkód w dostępie do rynku docelowego, ochronę konsumentów „w sektorze transportu oraz dostępu do odpowiedniej infrastruktury i usług pomocniczych, zgodnie z prawem europejskim i poszanowaniem zasady pomocniczości oraz kompetencji regionów i władz lokalnych wynikających z tytułu V części drugiej Konstytucji”. Posiada on bowiem kompetencje przekrojowe w stosunku do całego sektora transportu i dostępu do odpowiedniej infrastruktury.
- 6 ART jako wnoszący odwołanie uważa, że założenie sądu pierwszej instancji, iż jedyną działalnością faktycznie regulowaną przez ART, jeśli chodzi o ustalanie opłat lotniskowych, jest działalność zarządzającego infrastrukturą lotniskową a nie działalność przewoźników lotniczych, jest błędne.
- 7 Kwestia przynależności przewoźników lotniczych do kategorii „zarządzających infrastrukturą i usługami regulowanymi” została wyjaśniona w art. 37 ust. 6 dekretu z mocą ustawy nr 201 z 2011 r., zmienionym przez art. 16 ust. 1 lit. a-bis) i a-ter) dekretu z mocą ustawy nr 109 z 2018 r. Nowe brzmienie tegoż art. 37 ust. 6 nie pozostawia wątpliwości, że przewoźnicy lotniczy są z pewnością „podmiotami gospodarczymi” o podstawowym znaczeniu, działającymi w „sektorze transportu”, wskutek czego należą oni do kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczania składki na cele prowadzenia działalności i wykonywania uprawnień, jakie ustawa powierza organowi.
- 8 ART uważa, że argument TAR jest wynikiem błędnego sztywnego rozróżnienia między rynkiem, na którym działają zarządzający infrastrukturą lotniskową (który byłby regulowany przez organ), a rynkiem, na którym działają przewoźnicy lotniczy (który nie byłby regulowany przez organ).
- 9 Nowelizacja z 2018 r. zniósłaby rozróżnienie dokonane przez sąd pierwszej instancji między podmiotem regulowanym a zwykłym użytkownikiem lub beneficjentem, ponieważ istotne jest to, czy podmiot gospodarczy działa bądź nie na rynku, na którym organ prowadził swoje działanie.
- 10 Rynek lotniczy i rynek infrastruktury byłyby wzajemnie powiązane, ponieważ mniej lub bardziej korzystne warunki ekonomiczne dla przewoźników w zakresie korzystania z infrastruktury lotniskowej prowadziłyby do zwiększenia lub zmniejszenia ruchu pasażerskiego w tym porcie lotniczym, co z kolei

generowałyby większe lub mniejsze dochody dla zarządzającego z tytułu działalności komercyjnej wynikającej ze zwiększonego przepływu pasażerów.

- 11 Zdaniem strony wnoszącej odwołanie spełniona jest nie tylko podmiotowa, lecz także przedmiotowa przesłanka objęcia drugiej strony postępowania zakresem podmiotów regulowanych.
- 12 Organ wykonywałby w praktyce, w różnych okolicznościach, uprawnienia regulacyjne, sektorowe w rozumieniu art. 37 ust. 6, zmienionego dekretem z mocą ustawy nr 109 z 2018 r.
- 13 W sektorze lotniczym, regulowanym dyrektywą 2009/12 i krajowymi przepisami transponującymi, działalność organu byłaby ostatecznie prowadzona bezpośrednio i przede wszystkim względem obu stron – zarządzających i użytkowników celem zapewnienia, że proces ustalania opłat lotniskowych przebiega zgodnie z wymogami unijnymi.
- 14 Druga strona postępowania twierdzi ze swej strony, że art. 11 ust. 5 dyrektywy 2009/12 stanowi, iż „państwa członkowskie mogą utworzyć mechanizm finansowania dla niezależnego organu nadzorującego, który może obejmować nałożenie opłaty na użytkowników portów lotniczych i zarządzających portami lotniczymi”. Włoski przepis dotyczący finansowania ART przewiduje zapłatę składki (w oparciu o obrót), a podmioty gospodarcze podlegające bezpośrednio regulacji są zobowiązane do uiszczenia tej składki.
- 15 Druga strona postępowania podkreśla, że składka byłaby czymś innym i odmiennym od opłaty, gdyż opłata jest wynagrodzeniem za usługę, czy też pakiet usług, a obowiązek jej uiszczenia jest wynikiem korzystania z tej konkretnej usługi i taki charakter miałyby opłaty lotniskowe, natomiast składka na ART – zgodnie z przepisem prawa, byłaby podatkiem (celowym), jako że ma charakter ogólny (dla sektora transportu), nie jest związana z wykonaniem konkretnej usługi, jej wysokość zależy od obrotów, a nie od otrzymanych usług, tak więc można by ją określić jako nałożone zobowiązanie pieniężne, również niezwiązane z usługą, ale z funkcjonowaniem podmiotu.
- 16 Strona ta uważa zatem, że składka ta pozostaje poza zakresem przepisów dyrektywy 2009/12.
- 17 Ponadto, zdaniem drugiej strony postępowania, występowałaby konflikt między przepisami krajowymi a przepisami Unii w odniesieniu do kosztów ponoszonych przez organ, które mogą być pokrywane przez obowiązkową składkę obciążającą przedsiębiorstwa, ponieważ przepisy krajowe, przewidując składkę na pokrycie wszystkich kosztów organu, wykraczają poza to, co jest dozwolone na podstawie wskazanej dyrektywy, gdyż nie wiążą wyraźnie składki z rzeczywistymi kosztami operacyjnymi. W szczególności, podczas gdy przepisy krajowe miałyby na celu pokrycie – w drodze składek – wszystkich kosztów organu, które nie są pokrywane z budżetu państwa, z perspektywy prawodawcy unijnego nałożenie

opłat administracyjnych na operatorów wydaje się być uzasadnione wyłącznie w oparciu o udowodnione koszty, rzeczywiście ponoszone przez krajowy organ.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 18 Sąd odsyłający uważa, że w celu wydania orzeczenia w przedmiocie wnioskowanego odesłania prejudycjalnego należy przeanalizować znaczenie wniesionego pytania prejudycjalnego, ponieważ nie wydaje się, aby podniesione kwestie były już przedmiotem wykładni Trybunału, a nakreślone przez sam Trybunał warunki stwierdzenia braku uzasadnionych wątpliwości co do wykładni art. 11 ust. 5 dyrektywy 2009/12 nie zostały spełnione.
- 19 Gdyby odwołanie wniesione przez ART zostało oddalone, kwestia ta nie miałaby znaczenia, ponieważ druga strona postępowania nie miałaby w związku z tym żadnego interesu.
- 20 Gdyby natomiast zarzuty odwołania organu okazały się zasadne, pytanie prejudycjalne dotyczące prawa Unii Europejskiej byłoby decydujące dla wyniku postępowania i konieczne byłoby zawieszenie go oraz skierowanie sprawy do sądu unijnego.
- 21 Zarzuty podniesione przez ART w odniesieniu do części wyroku, w których uwzględniono skargę w pierwszej instancji, są jednak zasadne w świetle najnowszego orzecznictwa Consiglio di Stato (rady stanu) (zob. m.in. wyrok Cons. Stato, VI, z dnia 4 stycznia 2021 r., nr 9).
- 22 Sąd odsyłający zauważa, że decyzja nr 141 z dnia 19 grudnia 2018 r. została wydana w następstwie nowelizacji dokonanej dekretem z mocą ustawy nr 109 z dnia 28 września 2018 r., która spowodowała obiektywne poszerzenie kręgu przedsiębiorstw zobowiązanych do uiszczenia składki; o ile bowiem do czasu wydania dekretu z mocą ustawy nr 109 z dnia 28 września 2018 r. składka była uiszczana wyłącznie przez podmioty będące zarządzającymi, o tyle następnie obowiązek ten został nałożony również na zwykłe podmioty gospodarcze.
- 23 W jego ocenie, o ile interpretacja sądu pierwszej instancji może znaleźć potwierdzenie do roku 2018 w oparciu o względy pewności prawa, to nie można jej podzielić od 2019 roku, gdyż nowelizacja wprowadziła jednolite pojęcie obejmujące „podmioty gospodarcze działające w sektorze transportu”, uwypuklając tym samym zasadnicze ratio legis tych przepisów, opierające się na korzyści jaką kategorie przedsiębiorców czerpią z samej regulacji, w sytuacji gdy ze względów przede wszystkim użyteczności podział na dwie kategorie staje się zbędny.
- 24 Tym, co po reformie z 2018 r. wydaje się zatem konieczne do ustalenia, w świetle kompleksowego charakteru pojęcia odnosnych podmiotów, jest jedynie okoliczność faktycznego rozpoczęcia na rynku docelowym „wykonywania uprawnień lub prowadzenia działalności przewidzianej ustawą”, przy czym status

podmiotów regulowanych lub beneficjentów jest pozbawiony znaczenia. Działalność transportową prowadzoną przez przewoźników lotniczych należy zatem rozumieć jako wchodzącą w zakres regulacji powierzonych ART.

- 25 Consiglio di Stato (rada stanu) uważa, że argumenty drugiej strony postępowania nie pozwalają na niestosowanie przepisu krajowego, ponieważ przyczyny ewentualnej sprzeczności z prawem Unii nie są bezpośrednie, ani wystarczająco jasne, precyzyjne i bezwarunkowe. Z drugiej strony, sąd ten uważa, że ponieważ spór dotyczy składki przewidzianej za rok 2019, argumenty ART są uzasadnione i że w konsekwencji pytanie prejudycjalne podniesione przez drugą stronę postępowania jest istotne.
- 26 Sąd odsyłający zauważył, że dyrektywa 2009/12 ma na celu zapewnienie jednolitego traktowania zarządzających portami lotniczymi w Unii Europejskiej i użytkowników infrastruktury, aby nie tylko wspierać mechanizmy konkurencji między portami lotniczymi, ale także chronić przewoźników lotniczych przed ewentualnymi nadużyciami ze strony portów lotniczych o szczególnie silnej pozycji.
- 27 Artykuł 2 pkt [3] dyrektywy 2009/12 zalicza do kategorii użytkowników portu lotniczego „każdą osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za przewóz pasażerów, poczty lub ładunków drogą powietrzną do lub z danego portu lotniczego”, wyłączając tym samym pasażerów korzystających z urządzeń i usług portu lotniczego, na których raczej przewoźnicy lotniczy przerzucają następnie ciężar opłat.
- 28 Artykuł 3 dyrektywy 2009/12 ustanawia zasadę niedyskryminacji poprzez zakaz ustalania opłat lotniskowych mogących powodować jakąkolwiek dyskryminację między użytkownikami portu lotniczego, tak więc przepis ten ma na celu zapewnienie równych warunków konkurencji między przewoźnikami lotniczymi prowadzącymi tam działalność, aby wykluczyć negocjowanie korzystnych warunków, które umożliwiają jednemu lub większej liczbie użytkowników zyskanie przewagi konkurencyjnej poprzez oferowanie bardziej atrakcyjnych usług na rynku.
- 29 Reasumując, kluczowa rola przyznana przez dyrektywę krajowym organom nadzoru ma na celu ustanowienie „wspólnych ram” dla opłat lotniskowych.
- 30 Artykuł 11 dyrektywy 2009/12, będący przepisem prawa Unii Europejskiej, na którego naruszenie powołuje się druga strona postępowania stanowi w ust. 3, że „państwa członkowskie gwarantują niezależność organu nadzorującego, zapewniając jego odrębność prawną i niezależność funkcyjną od jakiegokolwiek zarządzającego portem lotniczym i przewoźnika lotniczego”, a przede wszystkim w ust. 5, że „państwa członkowskie mogą ustanowić mechanizm finansowania dla niezależnego organu nadzorującego, który może obejmować nakładanie opłat na użytkowników portów lotniczych i zarządzających portami lotniczymi”.

- 31 W związku z tym bezsporne jest, że państwo jest uprawnione do zapewnienia finansowania organu nadzoru również poprzez nakładanie na przewoźników lotniczych systemowych opłat eksploatacyjnych.
- 32 Ponadto, również zdaniem sądu odsyłającego, o ile prawdą jest, jak wskazali przewoźnicy lotniczy będący drugą stroną postępowania, że pojęcie opłat lotniskowych, w zakresie w jakim stanowią one świadczenie wzajemne (w szczególności opłaty za przyloty i odloty statków powietrznych, opłaty za postój lub niezadaszony postój statków powietrznych oraz opłaty za wejście na pokład pasażerów, czyli opłaty związane z korzystaniem z infrastruktury) jest ontologicznie odmienne od pojęcia składki niezwiązanej z konkretną usługą, wnoszonej w celu finansowania organu nadzorującego przejrzystość i dostępność infrastruktury, który pobiera opłaty, o tyle prawdą jest również, że uregulowania europejskie przewidują ustanowienie mechanizmu finansowania, „który może obejmować nałożenie opłaty” (to znaczy, który może uznać opłaty za instrument finansowania), nie wykluczając przy tym *simpliciter*, że mechanizm finansowania przewiduje formę wkładu niezależną od konkretnego świadczenia wzajemnego.
- 33 Podobnie, zgodnie z wyrokiem Corte costituzione (trybunału konstytucyjnego) nr 69 z 2017 r., Consiglio di Stato (rada stanu) uważa, że nie zachodzi sprzeczność z prawem europejskim w odniesieniu do kryteriów ustalania wysokości składki, ponieważ nawet jeśli przepis krajowy nie przewiduje wyraźnie, że składka musi pozostawać w związku z udowodnionymi kosztami w zakresie wydatków operacyjnych organu, które należy wskazać szczegółowo w celu określenia składki, praktyka krajowa nie pozostaje w oderwaniu od związku z takimi kosztami, biorąc również pod uwagę, że przepis krajowy przewiduje w tymże art. 37 ust. 6 lit. b) dekretu z mocą ustawy nr 201 z dnia 6 grudnia 2011 r., zastąpionego ustawą nr. 2014 z 2011 r., procedurę ustalania składki obejmującą kilka etapów, w tym znaczeniu, że akt organu musi być zatwierdzony przez prezesa rady ministrów w porozumieniu z ministrem gospodarki i finansów, z możliwością sformułowania uwag w tym przedmiocie, pozostającą w niewątpliwym związku z kosztami budżetowymi organu, dzielonymi następnie w oparciu o obroty osiągnęte przez przedsiębiorstwa.
- 34 Wreszcie, zdaniem sądu odsyłającego należy podkreślić, że o ile wprowadzenie wspólnych ram dla opłat lotniskowych jest uzasadnione koniecznością zagwarantowania jednolitego traktowania nie tylko zarządzających portami lotniczymi w Unii, ale także użytkowników portów lotniczych, takich jak przewoźnicy lotniczy, o tyle oczywiste jest, że ograniczenie składki wyłącznie do przewoźników lotniczych mających siedzibę na terytorium danego kraju może stworzyć mechanizm zakłócający konkurencję, w odniesieniu do którego nie można zgodzić się ze stanowiskiem strony wnoszącej odwołanie, według którego przewoźnicy mający siedzibę w innych państwach członkowskich powinni być zwolnieni z obowiązku uiszczenia składki (gdyż nie można zaprzeczyć, iż regulacja infrastruktury portów lotniczych przez poszczególne organy krajowe

przynosi korzyści wszystkim przedsiębiorstwom Unii Europejskiej na każdym terytorium krajowym).

DOKUMENT ROBOCZY