

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

12 май 2011 година*

По дело C-176/09

с предмет жалба за отмяна на основание член 230, първа алинея ЕО, подадена на 15 май 2009 г.,

Великото херцогство Люксембург, за което се явява г-н С. Schiltz, в качеството на представител, подпомаган от адв. Р. Kirsch, avocat,

жалбоподател,

подпомагано от:

Словашка република, за която се явява г-жа В. Ricziová, в качеството на представител,

встъпила страна,

* Език на производството: френски.

срещу

Европейски парламент, за който се явяват г-н А. Trounion и г-н А. Neergaard, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-жа Е. Karlsson и г-н М. Moore, в качеството на представители,

ответници,

подпомагани от:

Европейска комисия, за която се явяват г-н К. Simonsson и г-жа С. Vignon, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н К. Lenaerts, председател на състав, г-жа Р. Silva de Lapuerta, г-н Г. Arestis, г-н Ж. Malenovský и г-н Т. von Danwitz (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,
секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 21 октомври 2010 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 декември 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Великото херцогство Люксембург иска от Съда да отмени Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси (ОВ L70, стр. 11) с довода, че представлява нарушение на принципите на равно третиране, на пропорционалност и на субсидиарност.

Правна уредба

- 2 Директива 2009/12 е приета на основание на член 80, параграф 2 ЕО.

- 3 Съгласно съображение 1, трето изречение от същата директива „[γ]правляващите летища органи, предоставящи съоръжения и услуги, за които се начисляват летищни такси, следва да се стремят да работят по икономически изгоден начин“.

- 4 Съображение 2, първо изречение от споменатата директива гласи, че „[ε] необходимо [...] да се установи обща рамка за регулиране на основните характеристики на летищните такси и начина на тяхното определяне, тъй като при липса на такава рамка е възможно да не бъдат изпълнени основните изисквания в отношенията между управляващите летища органи и ползвателите на летище“.

- 5 Относно приложното поле на Директива 2009/12 в съображения 3 и 4 от нея е уточнено:

„(3) Настоящата директива следва да се прилага за летищата [...], които са с размер над минималния, тъй като управлението и финансирането на малки летища не изискват прилагането на общностна рамка.

(4) В допълнение в държава членка, в която няма летища, достигащи минималния размер, за който се прилага настоящата директива, летището с най-голям брой превозени пътници се ползва с такова привилегировано положение в качеството си на входен пункт към същата държава членка, [поради] което е необходимо [...] прилагане на настоящата директива по отношение на това летище, с оглед гарантиране спазването на определени основни принципи в отношенията между управляващите летищата органи и ползвателите на летища, по-специално по отношение на прозрачността на таксите и недопускането на дискриминация между ползвателите на летища“.

6 Съображение 15 от Директива 2009/12 гласи следното:

„Управляващите летищата органи следва да имат възможност да прилагат летищни такси, съответстващи на инфраструктурата и/или на нивото на предоставяне на услуги, тъй като въздушните превозвачи имат законен интерес да изискват от управляващите летищата органи услуги, отговарящи на съотношението цена/качество. Достъпът до диференцирано ниво на инфраструктура или услуги обаче следва да бъде открит за всички превозвачи, които желаят да се възползват от тях, на недискриминационна основа. В случай че търсенето превиши предлагането, достъпът следва да се предоставя по обективни и недискриминационни критерии, които управляващият летището орган ще разработи. Всяка диференциация на летищните такси следва да бъде прозрачна, обективна и основана на ясни критерии“.

7 Съгласно съображение 19 от посочената директива:

„Доколкото целта на настоящата директива, а именно да се установят общите принципи за налагане на летищни такси на летищата на Общността, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки поради това, че системите за летищни такси не могат да бъдат въведени на национално равнище по еднакъв начин в цялата Общност, и следователно, поради мащаба и последиците си, може да бъде по-добре постигната на общностно равнище, Общността може да предприеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тази цел“.

8 Съгласно член 1, параграфи 1 и 2 от нея тази директива „установява общи принципи за налагане на летищни такси в летищата на Общността“ и се прилага „за всяко летище, намиращо се на територия, която се подчинява на Договора за [ЕО], и отворено за търговски трафик, чийто годишен трафик е над 5 милиона

пътнически превоза, както и за летището с най-голям брой пътнически превози във всяка държава членка“.

- 9 По силата на член 2, точка 4 от Директива 2009/12 за летищна такса се счита „налог, който се събира в полза на управляващия летището орган и се заплаща от ползвателите на летището за използването на съоръженията и услугите, които се предоставят изключително от управляващия летището орган и които са свързани с кацане, излитане, светотехническо осигуряване и паркиране на въздухоплавателните средства, както и с обработката на пътници и товари“.
- 10 Член 3, първо изречение от същата директива предвижда, че „[Д]ържавите членки гарантират, че летищните такси не дискриминират ползвателите на летището“.
- 11 За целта Директива 2009/12 предвижда установяването на задължителна процедура за консултации между управляващия съответното летище орган и ползвателите на летището или представителите или асоциациите на ползвателите на летището, както и процедура за обжалване. Във връзка с тези процедури член 6 от Директивата гласи:

„1. Държавите членки гарантират установяването на задължителна процедура за редовни консултации между управляващия летището орган и ползвателите на летището или представителите или асоциациите на ползвателите на летището по отношение на функционирането на системата на летищните такси, нивото на летищните такси и където е подходящо, качеството на предоставяните услуги. Такива консултации се организират поне веднъж годишно, освен ако на последната консултация не е договорено друго. Когато между управляващите летището органи и ползвателите на летището съществува многогодишно споразумение, консултациите се провеждат, както е предвидено в него. Държавите членки си запазват правото да искат по-чести консултации.

2. Държавите членки гарантират, когато е възможно, че промените в системата или в нивото на летищните такси се извършват при съгласие между управляващия летището орган и ползвателите на летището. За тази цел управляващият летището орган представя на ползвателите на летището предложение за изменение на системата или нивото на летищните такси заедно с обосновка на предложените промени не по-късно от четири месеца преди влизането им в сила, освен при наличието на извънредни обстоятелства, които се обоснова[ва]т пред ползвателите на летището. Управляващият летището орган провежда консултации с ползвателите на летището по предложените промени и взема предвид техните становища преди да вземе окончателното решение. Управляващият летището орган обикновено публикува своето решение или препоръка не по-късно от два месеца преди влизането му в сила. Ако между управляващия летището орган и ползвателите на летището не бъде постигнато съгласие по предложените промени, управляващият летището орган обосновава решението си, отчитайки становището на ползвателите на летището.

3. Държавите членки гарантират, че в случай на несъгласие по дадено решение за летищните такси, взето от управляващия летището орган, всяка от страните може да поиска намесата на независимия надзорен орган, посочен в член 11, който да разгледа основанията за изменението на системата или на нивото на летищните такси.

4. В случай че промяната в системата или нивото на летищните такси, за която управляващият летището орган е взел решение, бъде оспорена пред независимия надзорен орган, тя не поражда действие, преди надзорният орган да разгледа въпроса. В четириседмичен срок от отнасянето на въпроса до независимия надзорен орган той взема временно решение за влизането в сила на промяната на летищните такси, освен ако окончателното решение може да бъде взето в същия срок.

5. Дадена държава членка може да реши да не прилага параграфи 3 и 4 относно промените в нивото на таксите или структурата на летищните такси за онези летища, за които:

- а) съществува задължителна процедура съгласно националното право, по силата на която летищните такси или максималното им ниво се определят или одобряват от независимия надзорен орган; или

- б) съществува задължителна процедура съгласно националното право, по силата на която независимият надзорен орган извършва периодично или по искане на заинтересованите страни проверка дали тези летища се намират в действителна конкуренция. Когато въз основа на такава проверка държавата членка има основание за това, тя решава летищните такси или максималното им ниво да се определят или одобряват от независимия надзорен орган. Това решение се прилага, доколкото е необходимо, според извършената от този орган проверка.

[...]“

- 12 Всеки път, когато трябва да се проведат консултациите, управляващият летището орган трябва, по силата на член 7, параграф 1 от Директива 2009/12, да предостави на всеки ползвател на летището или на представители или асоциации на ползвателите на летища информация за компонентите, които служат за основа при определяне на системата или нивото на всички такси, събирани на всяко летище от съответния управляващ летището орган.

- 13 Във връзка със създаването и начина на действие на независимия надзорен орган член 11, параграфи 1—3 и 5 от Директива 2009/12 предвиждат:

„1. Държавите членки определят или създават независим орган като техен национален независим надзорен орган, който да гарантира правилното прилагане на мерките, взети за съобразяване с настоящата директива, и да изпълнява най-малко задачите, възложени му по член 6. Този орган може да бъде същият като образуванието, натоварено от дадена държава членка с прилагането на допълнителните регулаторни мерки, посочени в член 1, параграф 5, включително с

одобрението на системата за таксуване и/или с нивото на летищните такси, при условие че изпълнява изискванията на параграф 3 от настоящия член.

2. Настоящата директива не пречи на независимия надзорен орган в съответствие с националното право да делегира правомощията по изпълнението на настоящата директива на други независими надзорни органи под негов контрол и пълна негова отговорност, при условие че изпълнението се извършва в съответствие със същите стандарти.

3. Държавите членки гарантират независимостта на независимия надзорен орган, като осигуряват неговата правна обособеност и функционална независимост от всякакъв управляващ летището орган и въздушен превозвач. Държавите членки, които запазват собственост или контрол над летища, управляващи летищата органи или въздушни превозвачи, гарантират, че функциите, свързани с тази собственост или с този контрол, не се прехвърлят на независимия надзорен орган. Държавите членки гарантират, че независимият надзорен орган упражнява правомощията си безпристрастно и при пълна прозрачност.

[...]

5. 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“.

¹⁴ По силата на член 12, параграф 1 от Директива 2009/12 до 15 март 2013 г. Европейската комисия представя доклад на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз относно прилагането на тази директива, в който се оценява напредъкът при постигането на целите ѝ.

- 15 Съгласно член 13, параграф 1, първа алинея от посочената директива държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с нея, до 15 март 2011 г.

Искания на страните и производство пред Съда

- 16 Великото херцогство Люксембург иска от Съда:

— като главно искане — да отмени член 1, параграф 2 от Директива 2009/12, доколкото той гласи, че същата се прилага за летището с най-голям брой пътнически превози във всяка държава членка,

— при условията на евентуалност — да отмени изцяло Директива 2009/12, и

— да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

- 17 Парламентът и Съветът искат от Съда:

— като главно искане — да отхвърли жалбата като неоснователна,

— да осъди Великото херцогство Люксембург да заплати съдебните разноски, и

— при условията на евентуалност — в случай на отмяна на Директива 2009/12 от Съда, да се запазят правните ѝ последици до приемането на нов акт.

- 18 С определение от 14 октомври 2009 г. на председателя на Съда е допуснато въстъпването на Словашката република и Комисията в подкрепа съответно на исканията на Великото херцогство Люксембург и на Парламента и Съвета.

По жалбата

По първото правно основание, изведено от нарушение на принципа на равно третиране

Доводи на страните

- 19 Първото правно основание по жалбата, изведено от нарушение на принципа на равно третиране, включва две отделни части. С първата част от това правно основание Великото херцогство Люксембург, подкрепяно от Словашката република, изтъква, че е предмет на различно третиране в сравнение с държави членки, в които големите регионални летища с 1—5 милиона пътнически превоза годишно не попадат в приложното поле на Директива 2009/12, при положение че са в идентично положение като единственото търговско летище в Люксембург, а именно в Luxembourg-Findel, с 1,7 милиона пътнически превоза годишно. Това били летищата в Hahn (Германия) и в Charleroi (Белгия), където годишният брой пътнически превози бил съответно от порядъка на 4 и 2,9 милиона, като летищата се намират в същия обслужван район като летището в Люксембург, т.е. на около 200 км пътуване с автомобил, и са в пряка конкуренция с него. Освен това ставало дума за големи регионални летища, разположени в близост до градски център от известна величина или характеризиращи се с известно

равнище на икономическа дейност, например летищата в Торино (Италия) или Бордо (Франция), съответно с 3,5 и 3,4 милиона пътници.

- 20 С втората част от първото правно основание Великото херцогство Люксембург поддържа, че е третирано по същия начин като държавите членки, на чиято територия са установени летища с годишен обем пътнически превози, надвишаващ 5 милиона, като например Федерална република Германия и Кралство Белгия.
- 21 Според Великото херцогство Люксембург в това отношение следва да се направи позоваване на категоризацията, произтичаща от Съобщение на Комисията от 9 декември 2005 година относно Насоките на Общността за финансирането на летища и за предоставянето на държавни първоначални помощи за авиопаниии, опериращи на регионални летища (ОВ С 312, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 14, стр. 188), и да се ограничи приложното поле на Директива 2009/12 до категориите летища с над 5 милиона пътнически превоза годишно.
- 22 Не били обосновани нито разликата в третирането спрямо големите регионални летища, изключени от приложното поле на Директива 2009/12, нито идентичното третиране на летището в Luxembourg Findel и летищата с над 5 милиона пътнически превоза годишно. Управлението и финансирането на малките и средни летища с до 5 милиона пътнически превоза годишно не изисквало, както правилно произтичало от съображение 3 от тази директива, прилагането на „общностна рамка“. Обратно, твърдението в съображение 4 от нея, че летището „с най-голям брой пътнически превози се ползва с такова привилегировано положение в качеството си на входен пункт към същата държава членка, [поради] което е необходимо [...] прилагане на [Директива 2009/12] по отношение на това летище“, било лишено от реално значение предвид нейната цел, а именно да се предотврати злоупотребата с господстващо положение от страна на някои летища. „Привилегированото положение“ можело да се вземе под внимание само ако действително създава за операторите предимство от същия порядък каквото представлява обслужването на над 5 милиона пътници годишно. Това не важало автоматично за най-голямото летище на всяка държава членка.

- 23 Що се отнася по-конкретно до летището в Luxembourg Findel, то не се ползва-ло от подобно положение като привилегирован входен пункт в Люксембург и нямало никаква опасност от злоупотреба с господстващо положение по отношение на операторите, като се имало предвид конкурентното положение, в което се намирало това летище спрямо някои летища, които обслужват компании, извършващи нискобюджетни полети, разположени в близост до него, както и на летища, които са възлови („hubs“), като Франкфурт (Германия) или Брюксел (Белгия). Освен това от икономическа гледна точка летището в Люксембург не можело да попадне в съпоставима категория с летищата с 5 милиона пътници годишно, въпреки че продавало относително по-голям брой билети бизнес класа от тези летища. Следователно силната позиция на неговия управляващ орган не би могла да се счита за равностойна с тази на орган, който управлява летище с над 5 милиона пътници.
- 24 За сметка на това опасността от злоупотреба с господстващо положение била по-осезаема за други по-големи регионални летища, които не попадали в приложното поле на Директива 2009/12, разположени в близост до градски център от известна величина или характеризиращ се с известно равнище на икономическа дейност, например летищата в Турино и Бордо.
- 25 Вярно било, че в области, в които законодателят на Съюза трябва да извърши сложни икономически оценки, единствено явна грешка в преценката му можела да се отрази на законосъобразността на неговите действия. Този принцип обаче предполагал, че в спорния случай посоченият законодател действително е извършил сложна оценка, което в настоящата хипотеза не било така. Дори да се приемело, че в някои отношения законодателят е извършил оценка на сложно положение, оценката относно летището в Luxembourg Findel, чийто обслужван район е особено свит, не била сложна. Следователно било очевидно, че като включил това летище с годишен брой пътнически превози, достигащ едва една трета от този, при който в общия случай се счита за необходимо да се прилага общностната рамка, посоченият законодател допуснал явна грешка в преценката.

- 26 Словашката република добавя, че данните относно положението на летище Братислава (Словакия), което се намира в същия географски район като летище Виена (Австрия), поставят под съмнение твърдението, че най-голямото летище на държава членка е „входният пункт“, който голяма част от пътниците използват винаги. Поради това обстоятелството, че дадено летище е най-голямото в държавата членка, не би могло да бъде определящ фактор при преценката на конкурентното му положение на даден пазар.
- 27 Според Съвета в светлината на целта на Директива 2009/12 законодателят на Съюза действително приема за очевидно, че главните летища, а именно тези, които като летището в Luxembourg-Findel са с най-голям брой пътнически превози годишно в дадена държава членка, се ползват с привилегировано положение в държавата членка, на чиято територия са установени, поради което могат да се приравнят на летищата с над 5 милиона пътнически превоза годишно.
- 28 Големите регионални летища обаче като Charleroi и Hahn не се ползвали от привилегированото положение, което имат главните летища в съответната държава членка. Тези летища не представлявали главния вход в съответната държава по същия начин като летището с най-голям брой пътнически превози годишно в съответната държава членка, в която то се намира, както това в Luxembourg-Findel.
- 29 Според Парламента целите на Директива 2009/12, както следва от съображения 1 и 2 от нея, се изразяват в това да се направи необходимото, така че управляващите летищата органи да се стремят да работят по икономически изгоден начин и да установят обща рамка за регулиране на основните характеристики на летищните такси. Следователно споменатата директива имала за цел да гарантира, че ползвателите ще могат да получат достъп до летищни услуги срещу

заплащане на такси, които отговарят на установените с Директивата условия, осигурявайки по този начин недопускане на дискриминация и прозрачност.

- 30 Позовавайки се на Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета от 24 януари 2007 година относно летищните такси (СОМ (2006) 820 окончателен, наричано по-нататък „предложението за директива“), Комисията поддържа, че целта на споменатата обща рамка е да улесни обсъжданията на летищните такси между летищата и авиокомпаниите. Директива 2009/12 се опитвала да избегне управляващ летището орган да се окаже в силна позиция спрямо въздушните превозвачи, що се отнася до определянето на летищните такси, предвид „привилегированото положение“ на летищата. В такова положение могли да се намират две категории летища, а именно главните летища във всяка от държавите членки, обикновено разположени в близост до столиците и представляващи „входни пунктове“ в тези държави, както и летищата, които поради размера си се намират в съпоставимо положение с летищата от първата категория. Летищата от тази първа категория очевидно се ползвали, и по-специално предвид непосредственото им разположение в близост до очертанията на гъсто населените градски центрове, от качеството на тяхната инфраструктура и от наличието на бизнес клиенти, които не са особено чувствителни към промените в цените на самолетните билети, но за сметка на това не са склонни да губят време в пътуване до летища, разположени на повече от сто километра от тези градски центрове.

Съображения на Съда

- 31 Общият принцип на равно третиране в качеството си на общ принцип на правото на Съюза изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране е обективно обосновано (вж. по-специално Решение от 13 декември 1984 г. по дело *Sermide*, 106/83, *Rescueil*, стр. 4209, точка 28, Решение от 5 октомври 1994 г.

по дело Crispoltoni и др., C-133/93, C-300/93 и C-362/93, Recueil, стр. I-4863, точки 50 и 51, Решение от 11 юли 2006 г. по дело Franz Egenberger, C-313/04, Recueil, стр. I-6331, точка 33, както и Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique et Lorraine и др., C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 23).

- 32 Сходният характер на различните положения се преценява по отношение на всички характеризиращи ги елементи. Тези елементи трябва по-специално да бъдат определени и преценени в светлината на предмета и целта на акт на Съюза, който установява разглежданото различие. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданият акт (вж. в този смисъл Решение по дело Arcelor Atlantique et Lorraine и др., посочено по-горе, точки 25 и 26, както и цитираната съдебна практика).
- 33 В това отношение следва да се отбележи, че Директива 2009/12 се основава на член 80, параграф 2 ЕО, който гласи, че Съветът може да реши дали, в каква степен и по каква процедура могат да бъдат приети съответни разпоредби, отнасящи се до морския и въздушния транспорт.
- 34 В този смисъл, оправомощавайки Съвета да взема решения както относно момента, така и относно съдържанието и обхвата на своите действия в областта на морския и въздушния транспорт, Договорът му предоставя широки нормотворчески компетенции относно приемането на подходящи общи правила (вж. в този смисъл Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Съвет, C-440/05, Сборник, стр. I-9097, точка 58; вж. също във връзка със законодателните правомощия на Съвета в областта на общата транспортна политика Решение от 28 ноември 1978 г. по дело Schumalla, 97/78, Recueil, стр. 2311, точка 4, както и Решение от 17 юли 1997 г. по дело SAM Schiffahrt и Stapf, C-248/95 и C-249/95, Recueil, стр. I-4475, точка 23).
- 35 Що се отнася до съдебния контрол върху упражняването на подобно правомощие, съдът на Съюза не може да заменя преценката на законодателя на Съюза

със своята собствена, а трябва само да провери дали тази преценка е опорочена от явна грешка или злоупотреба с власт, или въпросният орган явно е превишил границите на нормотворческите си компетенции (вж. в този смисъл по-специално Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Комисия/Съвет, C-122/94, Recueil, стр. I-881, точка 18, Решение от 12 ноември 1996 г. по дело Обединено кралство/Съвет, C-84/94, Recueil, стр. I-5755, точка 58, Решение по дело SAM Schiffahrt и Starf, посочено по-горе, точка 24, както и Решение от 12 март 2002 г. по дело Omega Air и др., C-27/00 и C-122/00, Recueil, стр. I-2569, точка 64).

- ³⁶ В светлината на критериите, припомнени в точки 31—35 от настоящото решение, следва да се разгледа първото правно основание, на което се позовава Великото херцогство Люксембург, което с първата част на това правно основание поддържа, че по отношение на сходни положения е приложено различно третиране, а с втората — че различни положения са били еднакво третирани.

По първата част на първото правно основание, изведена от различно третиране на сходни положения

- ³⁷ Във връзка с различното третиране на сходни положения Великото херцогство Люксембург поддържа по същество, че летището в Luxembourg-Findel се третира по различен начин от летищата, изключени от приложното поле на Директива 2009/12 и с въздушен трафик над 1 милион и под 5 милиона пътнически превоза годишно и които, подобно на летището в Люксембург, са класирани в категорията на големите регионални летища съгласно насоките, определени в Съобщението на Комисията от 9 декември 2005 г. По-специално ставало дума за различно третиране спрямо летищата в Charleroi и Hahn, както и спрямо летищата, разположени в близост до градски център от известна величина или

характеризиращ се с известно равнище на икономическа дейност, например летищата в Торино или Бордо.

- 38 В това отношение от съображения 3 и 4 от Директива 2009/12 е видно, че при приемането ѝ законодателят на Съюза е счел, че в нейното приложно поле не е необходимо да се включват всички летища на Съюза, а под нейното действие да попаднат само две категории, а именно летищата, надвишаващи определен минимален размер, и тези с най-голям брой превозени пътници годишно в държавите членки, в които няма летище, достигащо този минимален размер, каквото е това в Luxembourg-Findel.
- 39 По силата на член 1, параграф 1 тази директива „установява общи принципи за налагане на летищни такси“ в летищата. В този смисъл тя има за предмет уредбата на отношенията между управляващите летищата органи и техните ползватели във връзка с определянето на летищните такси.
- 40 С приемането на обща рамка законодателят на Съюза е искал да подобри отношенията между управляващите летищата органи и техните ползватели и да избегне да не бъдат изпълнявани някои основни изисквания във връзка с тези отношения като прозрачността на таксите, консултациите с ползвателите на летищата и недопускането на дискриминация между тях, видно от съображения 2, 4 и 15 от Директива 2009/12.
- 41 Сходството на летищата, посочени в точка 37 от настоящото решение, в този смисъл трябва да се преценява по-специално от гледна точка на тяхното положение спрямо ползвателите, а именно авиокомпаниите.

- 42 Както следва от съображение 4 от Директива 2009/12, споменатият законодател счита, че летищата, разположени в държавите членки, където няма летище, достигащо минималния размер, предвиден в тази директива, и които имат най-голям брой превозени пътници годишно, както това в Luxembourg-Findel, се ползват с привилегировано положение по отношение на ползвателите на летища, тъй като са входен пункт в тези държави членки. Поради това той счита, както по-специално отбелязват Съветът и Комисията, че при тези летища е налице опасност управляващите органи да се окажат в силна позиция спрямо ползвателите, поради което е налице и опасност от злоупотреба с нея, що се отнася до определянето на таксите.
- 43 Посочените летища могат да се считат за главните летища в съответните държави членки, където са установени. Както отбелязва Комисията, по принцип тези летища са разположени в близост до големите политически и/или икономически центрове на държавите членки и в голямата си част привличат бизнес клиенти, за които цената на билетите е само един от критериите, и които могат да са особено чувствителни към местонахождението на летището, възможностите за връзка с други транспортни средства, както и към качеството на предоставяните услуги.
- 44 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 64 от своето заключение, по-специално във връзка с бизнес клиентите, както и пазарния сегмент от средна или висока категория, авиокомпаниите на държавите членки и на третите държави имат по-голям стратегически интерес да предлагат полети от и до основно летище като Luxembourg-Findel, без размерът на летищните такси или конкретният годишен обем на пътническите превози да може да се счита за решаващ критерий за тези компании.
- 45 Освен това, ако определена авиокомпания има стратегически интерес да предлага полети от и до определена държава членка, тя обслужва единствено главното летище в държавите членки с едно летище, както е по-специално за

Великото херцогство Люксембург. Впрочем в държави членки, където съществуват няколко летища, изглежда има основание да се приеме, че авиокомпания, която има интерес да обслужва само едно летище в дадена държава членка, ще предпочете летището с най-голям брой пътнически превози годишно.

⁴⁶ Макар конкретният брой пътнически превози годишно, както и размерът на летищните такси действително да могат да бъдат важни критерии за авиокомпаниите, предлагащи полети до и от определено летище в държава членка, по общо правило за тях е налице стратегически интерес да предлагат такива полети, поради което тези критерии не биха могли да се считат за решаващи, когато тези компании избират летищата, до които летят.

⁴⁷ При тези условия, предвид широките нормотворчески компетенции на законодателя на Съюза в областта на въздушнотранспортната политика, не би могла да се постави под съмнение преценката му, че в държавите членки, където няма летище, достигащо минималния праг, предвиден с Директива 2009/12, летището с най-голям брой пътнически превози годишно трябва да се счита за входен пункт в съответната държава членка, което му осигурява привилегировано положение спрямо ползвателите на летища.

⁴⁸ За сметка на това летищата, които не са включени в приложното поле на Директива 2009/12, независимо от конкретния годишен брой пътнически превози, не биха могли да се считат за главни летища на държавите членки, в които са установени. Както отбелязва и генералният адвокат в точки 65, 74 и 77 от своето заключение, такива летища могат да се считат за второстепенни в държавите

членки и по принцип имат различно стратегическо значение за авиокомпаниите в сравнение с главните летища, което ги поставя в различно положение от гледна точка на ползвателите на летища, що се отнася до определянето на летищните такси.

- 49 По-специално, предвид установеното в точка 45 от настоящото решение, второстепенно летище по принцип не би могло да се счита за входен пункт по смисъла на споменатата директива в държавата членка, в която то е установено, дори да става дума за голямо регионално летище, разположено в близост до градски център, каквито са летищата в Бордо и Турино. Освен това тези второстепенни летища, особено ако не са разположени в близост до градски център, могат да се окажат по-привлекателни за компаниите, известни като „нискотарифни“. Действително тези авиокомпании се насочват към клиенти с изисквания, по принцип различни от тези на бизнес клиентите, и освен това, по-чувствителни към цената на билетите и по-склонни да пътуват по-дълго между обслужвания град и летището. За такива компании, за които размерът на летищните такси е определящ, може да се приеме, че могат да окажат известен натиск и да повлияят при определянето на размера на тези такси.
- 50 При тези условия упражняването на компетенциите на законодателя на Съюза не е опорочено от явна грешка или злоупотреба с власт и той не излиза явно извън границите на широките си нормотворчески компетенции, с които разполага в тази област, като приема, че второстепенните летища на държавите членки не са в едно и също положение с главните летища спрямо съответните ползватели. При всички положения споменатият законодател има възможността да реши да приложи категоризация по обективни критерии, основана на общи констатации, за да установи обща и абстрактна правна уредба (вж. в този смисъл Решение от 15 април 2010 г. по дело Gualtieri/Комисия, С-485/08 Р, Сборник, стр. I-3009, точка 81). Това важи в още по-голяма степен, когато прилагането на обща политика от законодателя на Съюза включва необходимостта от оценка на комплексна икономическа ситуация, както е обикновено в областта на въздушния транспорт (вж. в този смисъл Решение по дело SAM Schiffahrt и Stapf, посочено по-горе, точка 25 и цитираната съдебна практика, както и Решение по дело Omega Air и др., посочено по-горе, точка 65).

51 При тези условия следва първата част на първото правно основание, изведена от различното третиране на сходни положения, да се отхвърли.

По втората част на първото правно основание, изведена от еднаквото третиране на различни положения

52 Що се отнася до втората част на първото правно основание, изведена от еднаквото третиране на различни положения, Великото херцогство Люксембург по същество изтъква, че летищата с най-голям брой въздушни превози годишно в държавите членки, където няма летище, достигащо прага от 5 милиона въздушни превоза годишно, се третират еднакво с летищата, които обслужват над 5 милиона пътници годишно, въпреки че първите нямали нито същата силна позиция спрямо ползвателите на летища, нито същата икономическа мощ като последните.

53 В това отношение страните по спора са съгласни, че летищата с годишен трафик над 5 милиона въздушни превоза разполагат, именно поради този брой превози, с привилегировано положение спрямо ползвателите и включването на тази категория летища в приложното поле на Директива 2009/12 е обосновано както предвид предмета, така и предвид целта ѝ.

54 Обстоятелството, че положението на тези летища не е идентично с това на летищата с най-голям брой пътнически превози годишно в държавите членки, където няма летище, достигащо 5 милиона такива превози, не означава, както отбелязва генералният адвокат в точка 82 от своето заключение, че включването на тези летища в приложното поле на Директива 2009/12 е в разрез с принципа на равно третиране. Всъщност основателно тези две категории летища се очаква да разполагат с привилегировано положение спрямо ползвателите на такива

летища, както бе установено в точки 47 и 53 от настоящото решение, и по този начин да се намират в сходно положение. Обстоятелството, че в основата на тази позиция е, в единия случай, стратегическото положение на съответните летища, а в другия, значимостта на годишния трафик, предвид предмета и целта на споменатата директива не би могло да опорочи извършената от законодателя на Съюза преценка.

- 55 При тези условия следва да се отхвърли втората част от първото правно основание, изведена от еднаквото третиране на различни положения, а следователно и цялото правно основание.

По второто правно основание, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност

Доводи на страните

- 56 Според Великото херцогство Люксембург член 1, параграф 2 от Директива 2009/12 нарушава принципа на пропорционалност, като се има предвид, че критерият, който определя приложното поле на тази директива, е ирелевантен от гледна точка на нейните цели. Освен това, макар прилагането на принципите на обвързаност с разходите, недопускане на дискриминация и прозрачност по отношение на летището в Luxembourg-Findel да не повдига проблеми, административните процедури и тежести, както и формалните механизми, произтичащи от тази директива, обаче били прекомерни и непропорционални спрямо размера на летището. Механизмите за консултация и надзор били свързани с разходи за летището в Luxembourg-Findel, както и за люксембургската държава. В този смисъл се считало, че разходите за прилагането на споменатата директива по отношение на летищните такси възлизали на 839 500 EUR, което след

переразпределяне върху пътниците водело до увеличаване на сегашната такса за обслужването им с 16 %.

- 57 Според Словашката република Парламентът и Съветът не са обосновали с обективни и пропорционални на преследваната от Директива 2009/12 цел критерии включването в нейното приложно поле на летищата, разположени в държавите членки, в които няма летище, достигащо прага от 5 милиона пътнически превози годишно, и с най-голям брой такива превози в съответната държава членка. Включването в приложното поле на тази директива на подобно летище единствено поради това че става дума за най-голямото летище на тази държава членка, не допринасяло за постигането на главната ѝ цел, а именно да се подобри конкуренцията между летищата и да се ограничат злоупотребите с господстващо положение. Не допринасяла за постигането на тази цел и гаранцията, че във всяка държава членка споменатата директива се прилага поне за едно летище, независимо от това дали посоченото летище има господстващо положение на пазара, или положението му е напълно незначително.
- 58 Съветът припомня съдебната практика, съгласно която само явно неподходящият характер на мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да преследва, може да се отрази на нейната законосъобразност. Според него в жалбата не се доказва, че Директива 2009/12 е явно неподходяща с оглед на целта, която тя преследва.
- 59 Според Парламента трябва да се отчете обстоятелството, че законодателят на Съюза се задоволил да приеме минимални правила и предоставил на държавите членки средствата за гъвкавото им прилагане. Освен това обстоятелството, че Директива 2009/12 не се прилага за всички летища, не доказвало, че установената с тази директива система не е необходима.
- 60 Комисията уточнява, че при изработването на Директива 2009/12 са разгледани няколко варианта. Както от предложението за директива, така и от оценката на

въздействието (SEC(2006) 1688) произтичало, че най-обременителният от разглежданите варианти бил отхвърлен, по-специално поради обстоятелството, че би довел до значително увеличаване на административните разходи. Тъй като възприетият в крайна сметка вариант се ограничавал с установяването на общи принципи, въпреки по-слабата си ефективност все пак бил предпочетен поради по-малкото си финансово въздействие.

Съображения на Съда

- 61 От постоянната съдебна практика следва, че принципът на пропорционалност е част от основните принципи на правото на Съюза и изисква мерките, установени с разпореда на правото на Съюза, да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (Решение от 8 юни 2010 г. по дело Vodafone и др., C-58/08, Сборник, стр. I-4999, точка 51 и цитираната съдебна практика).
- 62 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на тези условия в области, в които законодателят на Съюза разполага с широки нормотворчески компетенции, както в сферата на въздушния транспорт (вж. Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 58), единствено явно неподходящият характер на приета в тези области мярка с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да преследват, може да засегне законосъобразността на подобна мярка (вж. в този смисъл Решение по дело Omega Air и др., посочено по-горе, точка 64).
- 63 Същевременно, дори и при наличието на такова правомощие, законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии. Нещо повече, при преценката на тежестите, свързани с различни възможни мерки, той трябва да анализира дали с оглед на преследваните цели възприетата мярка може да оправдае негативните, дори значителни за някои оператори икономически

последедици (Решение по дело Arcelor Atlantique et Lorraine и др., посочено по-горе, точка 58, както и Решение по дело Vodafone и др., посочено по-горе, точка 53 и цитираната съдебна практика).

- 64 При това положение Съдът следва да разгледа въз основа на критериите, споменати в предходните три точки, дали, както по-специално сочи Великото херцогство Люксембург, Директива 2009/12 нарушава принципа на пропорционалност, като включва в нейното приложно поле летища, разположени в държави членки, в които няма летище, достигащо минималния праг, предвиден в Директивата, и които са с най-голям брой пътнически превози годишно, независимо от конкретния брой на тези превози.
- 65 В това отношение е важно да се напомни, че преди да изработи предложението за директива, Комисията е направила оценка на въздействието, като в предложението са обобщени и проучените в рамките на този анализ варианти. От него следва, че тя е разгледала различни варианти в тази област, сред които фигурират по-специално изработването и приемането от въздухоплавателните оператори на мерки за саморегулиране на доброволен принцип, приемането на правна уредба, налагаща спазването на общи принципи при установяването на летищните такси в национален мащаб, както и въвеждането на правна уредба, налагаща събирането и определянето на таксите въз основа на единен метод за изчисление.
- 66 По въпроса дали приемането на уредба, налагаща спазването на общи принципи за установяване на летищните такси в национален мащаб, разрешение, което в крайна сметка е възприето в Директива 2009/12, може да постигне целта на споменатата директива, между страните е налице съгласие, че при наличие на риск управляващите летищата органи да се окажат в привилегирано положение спрямо ползвателите на летища, а оттам и риск от злоупотреба с това положение, що се отнася до определянето на летищните такси, такава уредба е в състояние да попречи по принцип да се осъществи подобен риск. Този извод важи и за летищата, разположени в държави членки, където няма летище, достигащо

5 милиона пътнически превоза годишно, и които са с най-голям брой такива превози.

- 67 Що се отнася до необходимостта от такава рамка, следва да се констатира, че Великото херцогство Люксембург не посочва по-леки мерки, които да позволяват постигането на тази цели по също толкова ефективен начин като уредбата, предвиждаща общи принципи в областта на летищните такси.
- 68 Що се отнася до пропорционалния характер на Директива 2009/12, той се оспорва, поради това че тя налага процедури и административни тежести, които са прекомерни и непропорционални спрямо размера на летищата, разположени в държавите членки, в които няма летище, достигащо 5 милиона пътнически превоза годишно, и които са с най-голям брой такива превози, каквото е това в Luxembourg-Findel.
- 69 В това отношение нищо не дава основание да се приеме, че тежестите, произтичащи от установената с Директива 2009/12 схема за съответните летища или за държавите членки, са явно непропорционални спрямо предимствата, произтичащи от нея.
- 70 Що се отнася, от една страна, до последиците от Директива 2009/12 върху функционирането на съответните летища, следва да се приеме, че член 6 от нея само предвижда, че държавите членки трябва да гарантират установяването от управляващия летището орган на процедура за редовни консултации с ползвателите на летището, която по принцип се провежда веднъж годишно, като конкретният ред и условия за протичането на тази процедура за консултации не се уточняват в този член. В този смисъл по принцип тези летища са свободни да организират процедурата в зависимост от техния размер и финансовите средства и човешки ресурси, с които разполагат. В параграф 5 от същия член се казва, че при определени условия държавите членки могат да решат да не предвиждат намеса от страна на националния независим надзорен орган, определен в съответствие с член 11 от Директивата.

71 От друга страна, във връзка с този орган споменатият член 11 предвижда само задължение държавите членки да определят или да създадат такъв орган, без да ги задължава да предвидят конкретни организационни мерки, от които да следва, че той трябва е с определен мащаб. Към това се добавя фактът, че по силата на параграф 2 от същия член е възможно правомощията по изпълнението на тази директива да се делегират на други независими надзорни органи. Накрая, както отбелязва генералният адвокат в точка 103 от своето заключение, не се установява, че разходите, с които би било свързано прилагането на Директива 2009/12, ще могат да предизвикат оттеглянето на авиокомпаниите от летище като това в Luxembourg-Findel.

72 От гореизложеното следва, че второто правно основание, посочено от Великото херцогство Люксембург в подкрепа на жалбата му, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност, трябва да се отхвърли като неоснователно.

По третото правно основание, изведено от нарушение на принципа на субсидиарност

Доводи на страните

73 С третото си правно основание Великото херцогство Люксембург поддържа, че уреждането на равнище на Съюза на положение, което би могло да се уреди на национално равнище, след като не е достигнат прагът от 5 милиона пътнически превоза годишно, е несъвместимо с принципа на субсидиарност. Тази несъвместимост се доказвала от обстоятелството, че летища, които въпреки по-големите си размери от това в Luxembourg-Findel са освободени от задълженията по Директива 2009/12.

74 В това отношение Съветът посочва, че жалбата не посочва изрично в какво би се изразило твърдяното нарушение на принципа на субсидиарност. Според него следва да се провери дали целта, преследвана от член 1, параграф 2 от Директива 2009/12, може да се осъществи по-добре на равнище на Съюза. В действителност основните принципи на тази директива, и по-специално прозрачността, недопускането на дискриминация и консултациите с ползвателите на летища, улеснявали пряко осъществяването на дейностите на авиокомпаниите. Същото се отнасяло за летищата, чиято позиция се оказвала засилена по отношение на най-големите авиокомпании, тъй като последните вече нямали възможност да изискват в своя полза преференциални тарифи. С оглед на изложените обстоятелства, както и на международния характер, присъщ на авиационния пазар, Съветът счита, че целите на споменатата директива могат да се осъществят само на равнище Съюз.

75 Парламентът счита, че жалбата изглежда не критикува самото наличие на действия от страна на законодателя на Съюза. Следователно било трудно да се установи на какво основание можело да се установи нарушение на принципа на субсидиарност. Ако, обратно, Великото херцогство Люксембург под субсидиарност имало предвид свободата на действие, оставена на държавите членки, следвало да се приеме, че тази свобода до голяма степен се запазвала, тъй като Директива 2009/12 не предписва начина на изчисляване на таксите, нито налага кои постъпления следва да се отчитат. Освен това организационните изисквания във връзка с надзорния орган били относително ограничени.

Съображения на Съда

76 В това отношение следва да се припомни, че принципът на субсидиарност е прогласен в член 5, втора алинея ЕО и е конкретизиран в приложения към Договора протокол относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, по силата на който в областите, които не са от нейната изключителна компетентност, Общността предприема действия само ако и доколкото целите на предлаганото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите членки и поради обхвата или последиците от предлаганото действие могат да бъдат по-успешно осъществени от Съюза. В точка 5

този протокол определя и основни насоки за преценка дали тези условия са изпълнени (Решение по дело Vodafone и др., посочено по-горе, точка 72).

- 77 Що се отнася до законодателните актове, протоколът уточнява в точки 6 и 7, че Общността упражнява законодателните си правомощия само доколкото това е необходимо и че мерките на Общността трябва да оставят колкото е възможно по-голямо поле за решения на национално равнище, като това поле трябва да е съвместимо с осъществяването на целта на съответната мярка и със спазването на условията на Договора (Решение по дело Vodafone и др., посочено по-горе, точка 73).
- 78 Той уточнява също така в точка 3, че принципът на субсидиарност не поставя под въпрос правомощията, предоставени на Общността от Договора, така както ги тълкува Съдът.
- 79 Принципът на субсидиарност се прилага, когато общностният законодател използва член 80 ЕО като правно основание, доколкото тази разпоредба не му предоставя изключителна компетентност да приема правила в областта на въздушния транспорт.
- 80 В настоящия случай Великото херцогство Люксембург не очертава достатъчно ясно и подробно третото си правно основание, така че да има възможност за съдебен контрол по въпроса доколко националната правна уредба би могла в достатъчна степен да постигне целта, преследвана с Директива 2009/12, в държава членка, в която главното летище не достига минималния праг, предвиден в член 1, параграф 2 от нея.
- 81 Освен това доводът, посочен от тази държава членка в подкрепа на третото ѝ правно основание, че не е необходима обща рамка за летищата с по-малко от 5 милиона пътнически превоза годишно, не би могъл да се приеме, по-специално предвид констатираното в точки 47, 48 и 53—55 от настоящото решение. От тях

всъщност е видно, че привилегировано положение се очаква да имат не само летищата с над 5 милиона пътнически превоза годишно, а и главните летища в съответната държава членка, независимо от конкретния брой пътнически превози годишно.

- 82 Обстоятелството, че част от летищата с годишен трафик под 5 милиона пътнически превози, не попадат в приложното поле на Директива 2009/12, от своя страна не би могло да се посочи успешно като доказателство за нарушение на принципа на субсидиарност, тъй като подобно обстоятелство може единствено да докаже, че основателно предвид констатациите в точки 38 и 48 от настоящото решение законодателят на Съюза приема, че не се налага включване в приложното поле на такива летища, когато те не са главно летище в съответната държава членка.
- 83 Предвид изложеното третото правно основание, посочено от Великото херцогство Люксембург в подкрепа на жалбата му и изведено от нарушение на принципа на субсидиарност, трябва да се отхвърли като неоснователно.
- 84 Тъй като нито едно от посочените в подкрепа на жалбата на Великото херцогство Люксембург правни основания не може да бъде уважено, същата трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 85 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Парламентът и Съветът са поискали осъждането на Великото херцогство Люксембург и последното е загубило по предявените от него правни основания, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски. Съгласно

параграф 4, първа алинея от същия член встъпилите в настоящото дело страни понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**

- 2) **Осъжда Великото херцогство Люксембург да заплати съдебните разноски.**

- 3) **Словашката република и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи