



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

25. dubna 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Letecká doprava – Letištní poplatky – Směrnice 2009/12/ES – Článek 11 odst. 5 – Financování nezávislého dozorového orgánu – Příspěvek uživatelů letišť – Kritéria pro uložení“

Ve věci C-204/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 24. března 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 28. března 2023, v řízení

Autorità di regolazione dei trasporti

proti

Lufthansa Linee Aeree Germaniche,

Austrian Airlines,

Brussels Airlines,

Swiss International Air Lines Ltd,

Lufthansa Cargo,

za účasti:

Presidenza del Consiglio dei ministri,

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení: N. Piçarra (zpravodaj), předseda senátu, N. Jääskinen a M. Gavalec, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: italština.

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd a Lufthansa Cargo: F. L. Arrigoni, avvocato,
- za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: M. De Vergori a de S. L. Vitale, avvocati dello Stato,
- za Evropskou komisi: P. A. Messina a B. Sasinowska, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 11 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/12/ES ze dne 11. března 2009 o letištních poplatcích (Úř. věst. 2009, L 70, s. 11).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Autorità di regolazione dei trasporti (Orgán pro regulaci dopravy, Itálie) (dále jen „dozorový orgán“) na straně jedné a Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd a Lufthansa Cargo (dále jen společně „uživatelé daných letišť“) na straně druhé týkajícího se platnosti rozhodnutí dozorového orgánu, kterým se stanoví výše a způsob platby příspěvku určeného k financování tohoto orgánu za rok 2019.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Bod 12 odůvodnění směrnice 2009/12 uvádí:

„K zajištění nestranného rozhodování a řádného a účinného uplatňování této směrnice by měl být v každém členském státě zřízen nezávislý dozorový orgán. Tento orgán by měl mít k dispozici všechny potřebné zdroje, pokud jde o personál, odbornost a finanční prostředky k plnění svých úkolů.“

- 4 Článek 2 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- 2) ‚řídícím orgánem letiště‘ subjekt, který má ve spojení s dalšími činnostmi nebo bez vztahu k nim podle vnitrostátních právních předpisů nebo smluv za úkol správu a řízení infrastruktury letiště nebo sítě letišť a koordinaci a řízení činností různých hospodářských subjektů přítomných na daných letištích nebo sítích letišť;
- 3) ‚uživatelé letiště‘ jakákoliv fyzická nebo právnická osoba provozující leteckou přepravu cestujících, poštovních zásilek nebo nákladu z daného letiště nebo na dané letiště;
- 4) ‚letištním poplatkem‘ poplatek vybíraný ve prospěch řídicího orgánu letiště a placený uživateli letiště za použití zařízení a služeb, které jsou výlučně poskytovány řídicím orgánem letiště a které souvisejí s přistáním, vzletem, osvětlením a parkováním letadel a s odbavováním cestujících a nákladu;

[...]

5 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Zákaz diskriminace“, stanoví, že „[č]lenské státy v souladu s právem Společenství zajistí, aby letištní poplatky nediskriminovaly uživatele letiště.“

6 Článek 11 téže směrnice, nadepsaný „Nezávislý dozorový orgán“, v odstavcích 3 a 5 stanoví:

„3. Členské státy zaručí nezávislost nezávislého dozorového orgánu tím, že zajistí, aby byl právně i funkčně nezávislý na jakémkoli řídicím orgánu letiště nebo leteckém dopravci. Členské státy, které si ponechávají vlastnictví letiště, řídicích orgánů letišť či leteckých dopravců nebo řídicí orgány letišť či letecké dopravce ovládají, zajistí, aby funkce spojené s tímto vlastnictvím nebo ovládáním nebyly svěřeny nezávislému dozorovému orgánu. Členské státy zajistí, aby nezávislý dozorový orgán vykonával své pravomoci nestranně a transparentně.

[...]

5. Členské státy mohou stanovit systém financování nezávislého dozorového orgánu, jehož součástí může být i výběr poplatků od uživatelů letišť a řídicích orgánů letišť.“

Italské právo

7 Článek 37 odst. 6 písm. b) decreto legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (nařízení vlády s mocí zákona č. 201 o naléhavých ustanoveních pro růst, rovnováhu a konsolidaci veřejných účtů) ze dne 6. prosince 2011 (GURI č. 284 ze dne 6. prosince 2011, běžný dodatek č. 251), které bylo přeměněno se změnami na zákon prostřednictvím legge n. 214 (zákon č. 214) ze dne 22. prosince 2011 (GURI č. 300 ze dne 27. prosince 2011, běžný dodatek č. 276), ve znění použitelném na spor ve věci v původním řízení (dále jen „zákon č. 214/2011“), stanoví:

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

[...]

b) prostřednictvím příspěvku placeného hospodářskými subjekty působícími v odvětví dopravy, ve vztahu k nimž [dozorový] orgán konkrétně zahájil na trhu, na němž působí, výkon pravomocí nebo výkon činností stanovených zákonem, a to v rozsahu nepřesahujícím 1 promile obratu z výkonu činností dosaženého v posledním účetním období, přičemž se stanoví prahové hodnoty pro osvobození s ohledem na výši obratu. Obrat se vypočítá tak, aby nedocházelo k duplicitě příspěvků. Výše příspěvku se stanoví každý rok aktem [dozorového] orgánu a podléhá schválení předsedy Rady ministrů po dohodě s ministrem hospodářství a financí. Ve lhůtě třiceti dnů lze zaslat připomínky [dozorovému] orgánu, který je zohlední. Nejsou-li předloženy žádné připomínky, považuje se akt za schválený.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 8 Dne 19. prosince 2018 přijal dozorový orgán na základě čl. 37 odst. 6 písm. b) zákona č. 214/2011 rozhodnutí, kterým stanovil výši a způsob platby příspěvku, který měli uživatelé letišť tomuto orgánu uhradit za rok 2019.
- 9 Uživatelé daných letišť podali proti tomuto rozhodnutí žalobu k Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie).
- 10 Vzhledem k tomu, že tento soud jejich žalobě vyhověl, podal dozorový orgán odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), a sice předkládajícímu soudu, přičemž tvrdil, že hospodářské subjekty v odvětví dopravy spadají do okruhu subjektů, které jsou povinny hradit příspěvek stanovený v čl. 37 odst. 6 písm. b) zákona č. 214/2011, a že se v odvětví letectví, které je upraveno směrnicí 2009/12, výkon pravomocí dozorového orgánu vztahuje jak na řídicí orgány letišť, tak na uživatele letišť.
- 11 Pokud jde o uživatele daných letišť, tvrdí, že příspěvek založený na obratu, který mají hradit na základě uvedeného rozhodnutí dozorového orgánu, představuje obecnou daň nesouvisící s poskytováním konkrétní služby, a to na rozdíl od poplatků stanovených v čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12. Italská právní úprava je tedy podle nich v rozporu s tímto čl. 11 odst. 5, jelikož stanoví příspěvek určený k pokrytí všech nákladů tohoto orgánu, aniž jej váže na skutečné provozní náklady. Kromě toho, pokud by všichni uživatelé letišť, a nikoli pouze ti, kteří jsou usazeni v členském státě, v němž působí dotčený dozorový orgán nebo založeni podle práva tohoto členského státu, byli povinni přispívat na financování dozorových orgánů v několika členských státech, znamenalo by to pro ně abnormální nárůst nákladů, který je v rozporu s duchem této směrnice.
- 12 Předkládající soud má za to, že čl. 37 odst. 6 písm. b) zákona č. 214/2011 není *prima facie* v rozporu s unijním právem, jelikož podle čl. 11 odst. 3 a 5 směrnice 2009/12 jsou členské státy oprávněny zajistit financování dozorových orgánů tím, že uživatelům letišť uloží příspěvek na toto financování.
- 13 Tento soud sice připouští, že se letištní poplatek liší od příspěvků nesouvisících s konkrétní službou, jelikož je protihodnotou za plnění, uvádí však, že systém financování, „jehož součástí může být i výběr poplatků“, stanovený v tomto čl. 11 odst. 5, nevylučuje formu nezávislého financování konkrétního protiplnění. V každém případě podle uvedeného soudu vnitrostátní praxe zohledňuje v rámci vícefázového řízení zavedeného v čl. 37 odst. 6 písm. b) zákona č. 214/2011 vzájemný vztah mezi výší dotčeného příspěvku a náklady na fungování dozorového orgánu.

- 14 Předkládající soud dodává, že cílem zavedení společného rámce pro letištní poplatky stanoveného směrnicí 2009/12 je zajistit jednotné zacházení nejen mezi řídicími orgány letišť v Evropské unii, ale také mezi takovými uživateli letišť, jako jsou letečtí dopravci. Vyvozuje z toho, že případné omezení dotčeného příspěvku na uživatele letišť se sídlem v tuzemsku by mohlo narušit hospodářskou soutěž.
- 15 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být čl. 11 odst. 5 [směrnice 2009/12], který se týká letištního odvětví, vykládán v tom smyslu, že se financování [dozorového] orgánu musí provádět pouze prostřednictvím uložení letištních poplatků, nebo je možno financování provádět i jinými formami financování, jako je uložení příspěvku ([Consiglio di Stato] (Státní rada) má za to, že vybrání částek určených k financování [dozorového] orgánu prostřednictvím letištních poplatků je pouhou možností členského státu)?
- 2) Musí se poplatky nebo příspěvky, které mohou být uloženy za účelem financování dozorového orgánu podle čl. 11 odst. 5 [směrnice 2009/12], vztahovat pouze na konkrétní služby a náklady – v každém případě neuvedené v [této] směrnici – nebo postačuje, že souvisejí s provozními náklady [dozorového] orgánu, jak vyplývají z rozpočtů předložených a kontrolovaných vládními orgány?
- 3) Musí být čl. 11 odst. 5 [směrnice 2009/12] vykládán v tom smyslu, že poplatky mohou být uloženy pouze osobám, které mají bydliště či sídlo nebo byly založeny podle práva státu, který zřídil [dozorový] orgán, a může to platit i v případě příspěvků uložených na provoz [tohoto] orgánu?“

K předběžným otázkám

K první a druhé otázce

- 16 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které je financování nezávislého dozorového orgánu zajištěno výběrem příspěvku, jehož výše nesouvisí s náklady na služby poskytované tímto orgánem, od uživatelů letišť.
- 17 Článek 11 odst. 5 směrnice 2009/12 stanoví, že „[č]lenské státy mohou stanovit systém financování nezávislého dozorového orgánu, jehož součástí může být i výběr poplatků od uživatelů letišť a řídicích orgánů letišť.“
- 18 Zprv je nutno uvést, že „poplatek“ uvedený v tomto ustanovení nelze zaměňovat s „letištním poplatkem“ ve smyslu čl. 2 bodu 4 této směrnice. Tento letištní poplatek je totiž vybírán „ve prospěch řídicího orgánu letiště“ definovaného v bodě 2 tohoto článku 2, zatímco „poplatek“ uvedený v čl. 11 odst. 5 uvedené směrnice může být vybírán zejména od řídicích orgánů letiště. Dále pak protiplněním za „letištní poplatek“ ve smyslu uvedeného čl. 2 bodu 4 je „použití zařízení a služeb, které jsou výlučně poskytovány řídicím orgánem letiště a které souvisejí s přistáním, vzletem, osvětlením a parkováním letadel a s odbavováním cestujících a nákladu.“ Poskytování těchto služeb tedy nespadá do pravomoci „nezávislého dozorového orgánu“ uvedeného v článku 11 téže směrnice.

- 19 Zadruhé ze znění čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12 jasně vyplývá, že stanovení systému financování dozorového orgánů je pouze možností, a nikoli povinností členských států. Totéž platí pro výběr poplatku od uživatelů letišť, jak jsou definováni v čl. 2 bodu 3 této směrnice, za účelem tohoto financování.
- 20 Z toho vyplývá, že pokud se členské státy v souladu s čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12 rozhodnou zavést systém financování svých dozorových orgánů, nejsou povinny stanovit vzájemný vztah mezi zaprvé výší příspěvku, který ukládají uživatelům letišť a řídicím orgánům letišť, a zadruhé náklady na služby poskytované takovým orgánem.
- 21 Při zavádění takového systému však členské státy musí dodržovat takové obecné zásady unijního práva, jako je zásada proporcionality a zásada zákazu diskriminace (obdobně viz rozsudky ze dne 23. dubna 2009, Angelidaki a další, C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, body 83 a 85, jakož i ze dne 5. května 2011, Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 37).
- 22 V souladu se zásadou proporcionality nesmí vnitrostátní právní úprava, která zavádí systém financování dozorového orgánu na základě čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12, překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle sledovaného v tomto ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. února 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 32 a citovaná judikatura), a sice, jak vyplývá z odstavce 3 tohoto článku 11 ve spojení s bodem 12 odůvodnění této směrnice, poskytnout tomuto orgánu zdroje, pokud jde o personál, technickou odbornost a finanční prostředky, které mu umožní vykonávat jeho funkce nestranně, transparentně a nezávisle.
- 23 Pokud jde o zákaz diskriminace mezi uživateli letišť, je stanoven v článku 3 směrnice 2009/12, pokud jde o letištní poplatky ve smyslu čl. 2 bodu 4 této směrnice, a vyplývá přímo ze zásady zákazu diskriminace, pokud jde o poplatky nebo příspěvky uložené těmto uživatelům na základě čl. 11 odst. 5 uvedené směrnice.
- 24 S ohledem na výše uvedené důvody je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které je financování nezávislého dozorového orgánu zajištěno výběrem příspěvku, jehož výše nesouvisí s náklady na služby poskytované tímto orgánem, od uživatelů letišť, pokud je taková právní úprava v souladu s obecnými zásadami unijního práva, zejména se zásadami proporcionality a zákazu diskriminace.

Ke třetí otázce

- 25 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které je financování nezávislého dozorového orgánu zajištěno výběrem příspěvku od uživatelů letišť, i když tito uživatelé letišť nejsou usazeni v členském státě, v němž tento orgán působí, nebo nejsou založeni podle práva tohoto členského státu.
- 26 V tomto ohledu je nutno zaprvé uvést, že znění čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12 neomezuje použití systému financování nezávislého dozorového orgánu na určité kategorie uživatelů letišť v závislosti na jejich usazení v dotčeném členském státě nebo na jejich založení podle práva tohoto členského státu.

- 27 Zadruhé, jak v podstatě uvedly jak předkládající soud, tak Evropská komise ve svých písemných vyjádřeních, omezení příspěvků uložených za účelem financování nezávislého dozorového orgánu členského státu pouze na uživatele letišť, kteří mají sídlo na území tohoto členského státu, takže by uživatele letišť se sídlem v jiném členském státě od hrazení takových příspěvků zprostilo, třebaže tito uživatelé užívají letiště prvně uvedeného členského státu, by mohlo narušit hospodářskou soutěž mezi těmito dvěma kategoriemi uživatelů letišť.
- 28 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že čl. 11 odst. 5 směrnice 2009/12 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které je financování nezávislého dozorového orgánu zajištěno výběrem příspěvku od uživatelů letišť, i když tito uživatelé letišť nejsou usazeni v členském státě, v němž tento orgán působí, nebo nejsou založeni podle práva tohoto členského státu.

K nákladům řízení

- 29 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (osmý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 11 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/12/ES ze dne 11. března 2009 o letištních poplatcích**

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které je financování nezávislého dozorového orgánu zajištěno výběrem příspěvku, jehož výše nesouvisí s náklady na služby poskytované tímto orgánem, od uživatelů letišť, pokud je taková právní úprava v souladu s obecnými zásadami unijního práva, zejména se zásadami proporcionality a zákazu diskriminace.

- 2) Článek 11 odst. 5 směrnice 2009/12**

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které je financování nezávislého dozorového orgánu zajištěno výběrem příspěvku od uživatelů letišť, i když tito uživatelé letišť nejsou usazeni v členském státě, v němž tento orgán působí, nebo nejsou založeni podle práva tohoto členského státu.

Podpisy