



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

25. travnja 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zračni prijevoz – Naknade zračnih luka – Direktiva 2009/12/EZ – Članak 11. stavak 5. – Financiranje neovisnog nadzornog tijela – Doprinos korisnikâ zračnih luka – Kriteriji za uvođenje”

U predmetu C-204/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 24. ožujka 2023., koju je Sud zaprimio 28. ožujka 2023., u postupku

Autorità di regolazione dei trasporti

protiv

Lufthansa Linee Aeree Germaniche,

Austrian Airlines,

Brussels Airlines,

Swiss International Air Lines Ltd,

Lufthansa Cargo,

uz sudjelovanje:

Presidenza del Consiglio dei ministri,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: N. Piçarra (izvjestitelj), predsjednik vijeća, N. Jääskinen i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Lufthansu Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd i Lufthansu Cargo, F. L. Arrigoni, *avvocato*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. De Vergori i de S. L. Vitalea, *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, P. A. Messina i B. Sasinowska, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 11. stavka 5. Direktive 2009/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o naknadama zračnih luka (SL 2009., L 70, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 57.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Autorità di regolazione dei trasporti (Tijelo za nadzor prometa, Italija) (u daljnjem tekstu: nadzorno tijelo) i društava Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd i Lufthansa Cargo (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: korisnici predmetnih zračnih luka) u vezi s valjanošću odluke nadzornog tijela kojom se utvrđuju iznos i načini plaćanja doprinosa namijenjenog financiranju tog tijela za 2019.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodna izjava 12. Direktive 2009/12 glasi:

„Kako bi se zajamčile nepristrane odluke te pravilna i učinkovita primjena ove Direktive, u svakoj bi državi članici trebalo osnovati neovisno nadzorno tijelo. To bi tijelo za izvođenje svojih zadataka na raspolaganju trebalo imati sve potrebne resurse koji se odnose na zapošljavanje, stručno znanje i financijska sredstva.”

- 4 Člankom 2. te direktive određuje se:

„Za potrebe ove direktive:

[...]

2. ‚upravno tijelo zračne luke‘ znači tijelo koje, pored drugih aktivnosti ili ne, ima prema nacionalnim propisima ili ugovorima za cilj rukovođenje i upravljanje infrastrukturom zračne luke [ili mreže zračne luke], te koordinaciju i nadzor djelatnosti različitih operatera u dotičnoj zračnoj luci [ili mreži zračne luke];

3. ‚korisnik zračne luke‘ znači svaka fizička ili pravna osoba odgovorna za prijevoz putnika, pošte i/ili tereta zrakom do ili od dotične zračne luke;
4. ‚naknada zračne luke‘ znači davanje koje se naplaćuje u korist upravnog tijela zračne luke i koje plaćaju korisnici zračnih luka za korištenje objekata, sredstava, uređaja i usluga, koje isključivo pruža upravno tijelo zračne luke i koji se odnose na slijetanje, uzlijetanje, sustave rasvjete, boravak parkiranog zrakoplova te skrb o putnicima i teretu;

[...]

- 5 U skladu s člankom 3. navedene direktive, naslovljenim „Nediskriminacija“, „[d]ržave članice osiguravaju, u skladu s pravom Zajednice, da naknadama zračnih luka ne dolazi do diskriminacije među korisnicima zračnih luka“.
- 6 Člankom 11. iste direktive, naslovljenim „Neovisno nadzorno tijelo“, stavcima 3. i 5. određuje se:

„3. Države članice osiguravaju neovisnost neovisnog nadzornog tijela na taj način što omogućuju da je u zakonskom smislu različiti[to] i funkcionalno neovis[no] od bilo kojega upravnoga tijela zračnih luka i zračnih prijevoznika. Države članice koje zadržavaju vlasništvo nad zračnim lukama, upravnim tijelima zračnih luka ili zračnim prijevoznicima ili kontrolu nad upravnim tijelima zračnih luka ili zračnim prijevoznicima osiguravaju da se funkcije u vezi s takvim vlasništvom ili kontrolom ne prenosi na neovisno nadzorno tijelo. Države članice osiguravaju da neovisno nadzorno tijelo svoje ovlasti koristi nepristrano i transparentno.

[...]

5. Države članice mogu uspostaviti mehanizam financiranja za neovisno nadzorno tijelo koji može uključivati naplaćivanje naknada korisnicima zračnih luka i upravnim tijelima zračnih luka.“

Talijansko pravo

- 7 Članak 37. stavak 6. točka (b) decreto legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, e il consolidamento dei conti pubblici (Uredba sa zakonskom snagom br. 201 o hitnim mjerama za rast, pravednost i konsolidaciju javnih financija) od 6. prosinca 2011. (GURI br. 284 od 6. prosinca 2011., redovni dodatak br. 251), koji je uz izmjene pretvoren u zakon na temelju legge n. 214 (Zakon br. 214) od 22. prosinca 2011. (GURI br. 300 od 27. prosinca 2011., redovni dodatak br. 276), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon br. 214/2011), određuje:

„Izvršavanje nadležnosti iz stavka 2. i djelatnosti iz stavka 3., kao i izvršavanje drugih nadležnosti i obavljanje drugih djelatnosti koje su mu povjerene zakonom, osigurava se na sljedeći način:

[...]

- (b) doprinosom koji plaćaju gospodarski subjekti koji posluju u području prijevoza, a u pogledu kojih je [nadzorno] tijelo konkretno pokrenulo, na tržištu na kojem oni posluju, izvršavanje nadležnosti ili obavljanje djelatnosti predviđenih zakonom, u iznosu koji ne prelazi jedan promil prometa od obavljanja djelatnosti ostvarenog u posljednjoj poslovnoj godini, uz propisane pragove oslobođenja kojima se uzima u obzir veličina prometa. Promet se

izračunava tako da se izbjegne udvostručavanje doprinosa. Iznos doprinosa utvrđuje se jednom godišnje aktom [nadzornog] tijela, koji podliježe odobrenju predsjednika Vijeća ministara, u dogovoru s ministrom gospodarstva i financija. Primjedbe se u roku od 30 dana mogu uputiti [nadzornom] tijelu koje po njima postupa. Ako nema primjedbi, akt se smatra odobrenim.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 8 Nadzorno tijelo donijelo je 19. prosinca 2018., na temelju članka 37. stavka 6. točke (b) Zakona br. 214/2011, odluku kojom se utvrđuju iznos i načini plaćanja doprinosa koji korisnici zračnih luka duguju tom tijelu za 2019. godinu.
- 9 Dotični korisnici zračnih luka podnijeli su tužbu protiv te odluke Tribunaleu amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud Pijemonta, Italija).
- 10 Budući da je taj sud prihvatio njihovu tužbu, nadzorno tijelo podnijelo je žalbu Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev, ističući, s jedne strane, da su gospodarski subjekti u sektoru prijevoza obuhvaćeni krugom subjekata koji su dužni platiti doprinos predviđen člankom 37. stavkom 6. točkom (b) Zakona br. 214/2011 i, s druge strane, da se u sektoru zrakoplovstva, koji je uređen Direktivom 2009/12, izvršavanje ovlasti nadzornog tijela odnosi kako na upravna tijela zračnih luka tako i na korisnike zračnih luka.
- 11 Predmetni korisnici zračnih luka pak tvrde da doprinos koji se temelji na prometu, a koji su dužni platiti na temelju navedene odluke nadzornog tijela, čini opću naknadu koja nije povezana s pružanjem određene usluge, za razliku od naknade iz članka 11. stavka 5. Direktive 2009/12. Stoga je talijanski propis protivan tom članku 11. stavku 5., s obzirom na to da se njime predviđa doprinos namijenjen pokrivanju svih troškova tog tijela, pri čemu ga se ne povezuje sa stvarnim operativnim troškovima. Osim toga, kad bi svi korisnici zračnih luka, a ne samo oni s poslovnim nastanom u državi članici dotičnog nadzornog tijela ili koji su osnovani u skladu s pravom te države članice, bili dužni doprinositi financiranju nadzornih tijela u više država članica, to bi za njih značilo neuobičajeno povećanje troškova koje je u suprotnosti s duhom te direktive.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev smatra da članak 37. stavak 6. točka (b) Zakona br. 214/2011 na prvi pogled nije protivan pravu Unije jer na temelju članka 11. stavaka 3. i 5. Direktive 2009/12 države članice imaju pravo osigurati financiranje nadzornih tijela tako što korisnicima zračnih luka nameću doprinos za to financiranje.
- 13 Iako priznaje da se naknada zračne luke razlikuje od doprinosa koji nisu povezani s određenom uslugom jer je ona protučinidba za uslugu, taj sud ističe da mehanizam financiranja „koji može uključivati naplaćivanje naknada”, predviđen u tom članku 11. stavku 5., ne isključuje oblik financiranja koji ne ovisi o određenoj protuusluzi. U svakom slučaju, prema mišljenju navedenog suda, nacionalna praksa u okviru postupka u više faza uspostavljenog člankom 37. stavkom 6. točkom (b) Zakona br. 214/2011 uzima u obzir povezanost između iznosa predmetnog doprinosa i troškova funkcioniranja nadzornog tijela.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da je cilj uvođenja zajedničkog okvira za naknade zračnih luka, predviđenog Direktivom 2009/12, osigurati jednako postupanje ne samo prema upravnim tijelima zračnih luka Europske unije nego i prema korisnicima zračnih luka, kao što su to zračni

prijevoznici. Iz toga zaključuje da bi eventualno ograničenje predmetnog doprinosa na korisnike zračnih luka sa sjedištem na državnom području moglo dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja.

15 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 11. stavak 5. [Direktive 2009/12], propisa koji uređuje sektor zračnih luka, tumačiti na način da se financiranje [nadzornog] tijela treba provoditi samo uvođenjem naknada zračnih luka ili se ono može financirati i na druge načine, primjerice uvođenjem doprinosa ([Consiglio di Stato (Državno vijeće)]) smatra da je riječ samo o mogućnosti države članice da naplati iznose namijenjene financiranju [nadzornog] tijela s pomoću naknada zračnih luka)?
2. Moraju li se naknade ili doprinos koji se mogu uvesti radi financiranja nadzornog tijela u skladu s člankom 11. stavkom 5. Direktive 2009/12, odnositi samo na određene činidbe i troškove, koji međutim nisu navedeni u toj direktivi, ili je dovoljna njihova povezanost s operativnim troškovima [nadzornog] tijela, kako proizlaze na temelju dostavljenih financijskih izvješća koja provjeravaju vladina tijela?
3. Treba li članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12 tumačiti na način da se naknade mogu uvesti samo subjektima koji imaju sjedište ili su osnovani u skladu s pravom države koja je ustanovila [nadzorno] tijelo, i može li to vrijediti i u slučaju doprinosa uvedenih zbog financiranja rada [tog] tijela?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

- 16 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se financiranje neovisnog nadzornog tijela osigurava naplaćivanjem doprinosa od korisnikâ zračnih luka, čiji iznos nije povezan s troškovima usluga koje pruža to tijelo.
- 17 U skladu s člankom 11. stavkom 5. Direktive 2009/12 „[d]ržave članice mogu uspostaviti mehanizam financiranja za neovisno nadzorno tijelo koji može uključivati naplaćivanje naknada korisnicima zračnih luka i upravnim tijelima zračnih luka”.
- 18 Kao prvo, valja istaknuti da se „naknada” iz te odredbe ne podudara s „naknadom zračne luke” u smislu članka 2. točke 4. te direktive. Naime, s jedne strane, ta se naknada zračne luke naplaćuje „u korist upravnog tijela zračne luke”, koje je definirano u točki 2. tog članka 2., dok se „naknada” iz članka 11. stavka 5. navedene direktive može, među ostalim, naplatiti od upravnih tijela zračne luke. S druge strane, protučinidbu za „naknadu zračne luke” u smislu tog članka 2. točke 4. čini „korištenje objekata, sredstava, uređaja i usluga, koje isključivo pruža upravno tijelo zračne luke i koji se odnose na slijetanje, uzlijetanje, sustave rasvjete, boravak parkiranog zrakoplova te skrb o putnicima i teretu”. Pružanje tih usluga stoga nije u nadležnosti „neovisnog nadzornog tijela” iz članka 11. iste direktive.

- 19 Kao drugo, iz teksta članka 11. stavka 5. Direktive 2009/12 jasno proizlazi da je uspostava mehanizma financiranja nadzornih tijela samo mogućnost, a ne obveza država članica. Isto vrijedi i za naplaćivanje, u svrhu tog financiranja, naknade od korisnikâ zračnih luka, kako su definirani u članku 2. točki 3. te direktive.
- 20 Iz toga slijedi da kada države članice odluče, u skladu s člankom 11. stavkom 5. Direktive 2009/12, uspostaviti mehanizam financiranja svojih nadzornih tijela, one nisu dužne utvrditi povezanost između, s jedne strane, iznosa doprinosa koji nameću korisnicima zračnih luka i upravnim tijelima zračnih luka i, s druge strane, troška usluga koje pruža takvo tijelo.
- 21 Međutim, prilikom uvođenja takvog mehanizma, države članice moraju poštovati opća načela prava Unije, kao što su načelo proporcionalnosti i načelo nediskriminacije (vidjeti po analogiji presude od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 83. i 85., i od 5. svibnja 2011., Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, t. 37.).
- 22 U skladu s načelom proporcionalnosti, nacionalni propis kojim se provodi mehanizam financiranja nadzornog tijela na temelju članka 11. stavka 5. Direktive 2009/12, ne smije prekoračivati ono što je nužno za postizanje cilja koji slijedi ta odredba (vidjeti u tom smislu presudu od 8. veljače 2018., Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, t. 32. i navedenu sudsku praksu), odnosno, kao što to proizlazi iz stavka 3. tog članka 11. u vezi s uvodnom izjavom 12. te direktive, da se tom tijelu dodijele resursi koji se odnose na zapošljavanje, stručno znanje i financijska sredstva koji mu mogu omogućiti da svoje funkcije obavlja nepristrano, transparentno i neovisno.
- 23 Što se tiče zabrane diskriminacije među korisnicima zračnih luka, ona je navedena u članku 3. Direktive 2009/12 u pogledu naknada zračnih luka u smislu članka 2. točke 4. te direktive i izravno proizlazi iz načela nediskriminacije u pogledu naknada ili doprinosa koji se tim korisnicima nalažu na temelju članka 11. stavka 5. navedene direktive.
- 24 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg se financiranje neovisnog nadzornog tijela osigurava naplaćivanjem doprinosa od korisnikâ zračnih luka, čiji iznos nije povezan s troškovima usluga koje pruža to tijelo, pod uvjetom da je takav propis u skladu s općim načelima prava Unije, osobito načelom proporcionalnosti i nediskriminacije.

Treće pitanje

- 25 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg se financiranje neovisnog nadzornog tijela osigurava naplaćivanjem doprinosa od korisnika zračnih luka, čak i ako oni nemaju poslovni nastan u državi članici tog tijela ili nisu osnovani u skladu s pravom te države članice.
- 26 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da se tekstom članka 11. stavka 5. Direktive 2009/12 primjena mehanizma financiranja neovisnog nadzornog tijela ne ograničava na određene kategorije korisnika zračnih luka, ovisno o njihovu poslovnom nastanu u predmetnoj državi članici ili o njihovu osnivanju u skladu s pravom te države članice.

- 27 Kao drugo, kao što su to u biti istaknuli sud koji je uputio zahtjev i Europska komisija u svojim pisanim očitovanjima, ograničenje doprinosa nametnutih na ime financiranja neovisnog nadzornog tijela države članice samo na korisnike zračnih luka sa sjedištem na njezinu državnom području, s obzirom na to da bi se od takvih doprinosa oslobodilo korisnike zračnih luka sa sjedištem u drugoj državi članici, iako se ti korisnici koriste zračnim lukama prve države članice, moglo bi narušiti tržišno natjecanje između tih dviju kategorija korisnikâ zračnih luka.
- 28 S obzirom na prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg se financiranje neovisnog nadzornog tijela osigurava naplaćivanjem doprinosa od korisnika zračnih luka, čak i ako oni nemaju poslovni nastan u državi članici tog tijela ili nisu osnovani u skladu s pravom te države članice.

Troškovi

- 29 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (osmo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o naknadama zračnih luka**

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg se financiranje neovisnog nadzornog tijela osigurava naplaćivanjem doprinosa od korisnikâ zračnih luka, čiji iznos nije povezan s troškovima usluga koje pruža to tijelo, pod uvjetom da je takav propis u skladu s općim načelima prava Unije, osobito načelom proporcionalnosti i nediskriminacije.

- 2. Članak 11. stavak 5. Direktive 2009/12**

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg se financiranje neovisnog nadzornog tijela osigurava naplaćivanjem doprinosa od korisnika zračnih luka, čak i ako oni nemaju poslovni nastan u državi članici tog tijela ili nisu osnovani u skladu s pravom te države članice.

Potpisi