



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a opta)

25 aprilie 2024\*

„Trimitere preliminară – Transporturi aeriene – Tarife de aeroport – Directiva 2009/12/CE –  
Articolul 11 alineatul (5) – Finanțarea autorității independente de supraveghere –  
Contribuția utilizatorilor aeroporturilor – Criterii de impozitare”

În cauza C-204/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de  
Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 24 martie 2023, primită de Curte la  
28 martie 2023, în procedura

**Autorità di regolazione dei trasporti**

împotriva

**Lufthansa Linee Aeree Germaniche,**

**Austrian Airlines**

**Brussels Airlines,**

**Swiss International Air Lines Ltd,**

**Lufthansa Cargo,**

cu participarea:

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

CURTEA (Camera a opta),

compusă din domnul N. Piçarra (raportor), președinte de cameră, și domnii N. Jääskinen și  
M. Gavalec, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

\* Limba de procedură: italiana.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd și Lufthansa Cargo, de F. L. Arrigoni, avvocato;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de M. De Vergori și de S. L. Vitale, avvocati dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de P. A. Messina și B. Sasinowska, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport (JO 2009, L 70, p. 11).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Autorità di regolazione dei trasporti (Autoritatea de Supraveghere a Transporturilor, Italia) (denumită în continuare „autoritatea de supraveghere”), pe de o parte, și Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd și Lufthansa Cargo (denumite în continuare, împreună, „utilizatorii aeroporturilor în cauză”), pe de altă parte, în legătură cu validitatea unei decizii a autorității de supraveghere de stabilire a cuantumului și a modalităților de plată a contribuției destinate finanțării acestei autorități pentru anul 2019.

### **Cadrul juridic**

#### ***Dreptul Uniunii***

- 3 Considerentul (12) al Directivei 2009/12 are următorul cuprins:

„Ar trebui instituită o autoritate independentă de supraveghere în fiecare stat membru în scopul de a se garanta imparțialitatea deciziilor acesteia, precum și aplicarea corespunzătoare și eficace a prezentei directive. Autoritatea ar trebui să dispună de toate resursele necesare în sensul de personal, expertiză, precum și mijloace financiare pentru îndeplinirea sarcinilor sale.”

- 4 Articolul 2 din această directivă prevede:

„În sensul prezentei directive:

[...]

2. «organ de administrare a aeroportului» înseamnă un organ care, pe lângă alte activități sau nu, după caz, are ca obiectiv, în temeiul legislației sau reglementărilor naționale sau al unor contracte, administrarea și gestionarea infrastructurilor unui aeroport sau ale unei rețele de aeroporturi, precum și coordonarea și controlul activităților diferiților operatori prezenți în aeroporturile sau în rețeaua de aeroporturi în cauză;
3. «utilizator al aeroportului» înseamnă orice persoană fizică sau juridică responsabilă pentru transportul pe calea aerului al pasagerilor, al corespondenței și/sau al mărfurilor, către sau de la aeroportul în cauză;
4. «tarif de aeroport» înseamnă o prelevare obținută în beneficiul organului de administrare a aeroportului și plătită de către utilizatorii aeroportului pentru utilizarea facilităților și a serviciilor care le sunt puse la dispoziție în exclusivitate de organul de administrare a aeroportului și care au legătură cu aterizarea, decolarea, iluminarea și gararea aeronavelor și cu tratamentul pasagerilor și al mărfurilor;

[...]

- 5 Potrivit articolului 3 din directiva menționată, intitulat „Nediscriminarea”, „[s]tatele membre se asigură că tarifele de aeroport nu discriminează utilizatorii aeroportului, în conformitate cu legislația comunitară”.
- 6 Articolul 11 din aceeași directivă, intitulat „Autoritatea independentă de supraveghere”, prevede la alineatele (3) și (5):

„(3) Statele membre garantează independența autorității independente de supraveghere asigurându-se că aceasta reprezintă o entitate juridică diferită și independentă din punct de vedere funcțional de orice organ de administrare a aeroportului și de orice transportator aerian. Statele membre care păstrează dreptul de proprietate asupra aeroporturilor, a organelor de administrare a aeroporturilor sau a transportatorilor aerieni sau controlul asupra organelor de administrare a aeroporturilor sau transportatorilor aerieni se asigură că atribuțiile aferente unui astfel de drept de proprietate sau control nu sunt acordate autorității independente de supraveghere. Statele membre se asigură că autoritatea independentă de supraveghere își exercită competențele în mod imparțial și transparent.

[...]

(5) Statele membre pot stabili un mecanism de finanțare a autorității independente de supraveghere, mecanism ce poate include și aplicarea unui tarif utilizatorilor aeroportului și organelor de administrare a aeroporturilor.”

### ***Dreptul italian***

- 7 Articolul 37 alineatul 6 litera b) din decreto legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (Decretul-lege nr. 201 privind dispoziții urgente pentru creșterea, echitatea și consolidarea conturilor publice) din 6 decembrie 2011 (GURI nr. 284 din 6 decembrie 2011, supliment ordinar nr. 251), transformat în lege, cu modificări, prin

legge n. 214 (Legea nr. 214) din 22 decembrie 2011 (GURI nr. 300 din 27 decembrie 2011, supliment ordinar nr. 276), în versiunea sa aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „Legea nr. 214/2011”), prevede:

„Exercitarea atribuțiilor prevăzute la alineatul 2 și a activităților prevăzute la alineatul 3, precum și exercitarea celorlalte atribuții și activități conferite prin lege se realizează după cum urmează:

[...]

b) prin intermediul unei contribuții plătite de operatorii economici care își desfășoară activitatea în sectorul transporturilor și pentru care autoritatea [de supraveghere] a întreprins efectiv acțiuni, pe piața pe care operează, în exercitarea competențelor sau a activităților prevăzute de lege, în cuantum de până la maximum 1 la mie din cifra de afaceri obținută din exercitarea activităților desfășurate în cursul ultimului exercițiu financiar, cu prevederea unor praguri de scutire care iau în considerare dimensiunea cifrei de afaceri. Calculul cifrei de afaceri se efectuează astfel încât să se evite dublarea contribuțiilor. Cuantumul contribuției este stabilit anual prin act al autorității [de supraveghere], supus aprobării președintelui Consiliului de Miniștri, în acord cu ministrul economiei și finanțelor. În termen de 30 de zile, pot fi transmise observații autorității [de supraveghere], care se conformează acestora. În lipsa unor observații, se consideră că actul a fost aprobat.”

### **Litigiul principal și întrebările preliminare**

- 8 La 19 decembrie 2018, autoritatea de supraveghere a adoptat, în temeiul articolului 37 alineatul 6 litera b) din Legea nr. 214/2011, o decizie de stabilire a cuantumului și a modalităților de plată a contribuției datorate acestei autorități de către utilizatorii aeroporturilor pentru anul 2019.
- 9 Utilizatorii aeroporturilor în cauză au sesizat Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemonte, Italia) cu o acțiune împotriva acestei decizii.
- 10 Întrucât această instanță a admis acțiunea, autoritatea de supraveghere a declarat apel la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), instanța de trimitere, susținând, pe de o parte, că operatorii economici din sectorul transporturilor fac parte din cercul entităților obligate să plătească contribuția prevăzută la articolul 37 alineatul 6 litera b) din Legea nr. 214/2011 și, pe de altă parte, că, în sectorul aviației, reglementat de Directiva 2009/12, exercitarea competențelor autorității de supraveghere se adresează atât organelor de administrare a aeroporturilor, cât și utilizatorilor aeroporturilor.
- 11 În ceea ce îi privește, utilizatorii aeroporturilor în cauză susțin că contribuția, bazată pe cifra de afaceri, pe care sunt obligați să o plătească în temeiul deciziei menționate a autorității de supraveghere, constituie o taxă generală nelegată de prestarea unui serviciu specific, spre deosebire de tariful vizat la articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12. În consecință, reglementarea italiană ar fi contrară acestui articol 11 alineatul (5), în măsura în care ar prevedea o contribuție destinată să acopere ansamblul costurilor acestei autorități, fără a o lega de costurile reale de exploatare. Pe de altă parte, dacă toți utilizatorii aeroporturilor, nu numai cei care sunt stabiliți în statul membru de care aparține autoritatea de supraveghere în cauză sau care sunt constituiți în conformitate cu dreptul acestui stat membru, ar fi obligați să contribuie la finanțarea autorităților de supraveghere din mai multe state membre, acest lucru ar genera pentru aceștia o multiplicare a costurilor anormală și contrară spiritului acestei directive.

- 12 Instanța de trimitere consideră că articolul 37 alineatul 6 litera b) din Legea nr. 214/2011 nu este, la prima vedere, contrar dreptului Uniunii, în măsura în care, în temeiul articolului 11 alineatele (3) și (5) din Directiva 2009/12, statele membre au dreptul să asigure finanțarea autorităților de supraveghere impunând utilizatorilor aeroporturilor o contribuție pentru această finanțare.
- 13 Deși admite că un tarif de aeroport se distinge de contribuțiile care nu sunt legate de un serviciu specific, în măsura în care este contraprestația pentru un serviciu furnizat, această instanță arată că mecanismul de finanțare „ce poate include și aplicarea unui tarif”, prevăzut la acest articol 11 alineatul (5), nu exclude o formă de finanțare independentă de o contraprestație specifică. În orice caz, potrivit instanței menționate, practica națională ia în considerare, în cadrul procedurii în mai multe etape instituite la articolul 37 alineatul 6 litera b) din Legea nr. 214/2011, corelația dintre cuantumul contribuției în cauză și costurile funcționării autorității de supraveghere.
- 14 Instanța de trimitere adaugă faptul că introducerea unui cadru comun pentru tarifele de aeroport, prevăzut de Directiva 2009/12, urmărește să asigure un tratament uniform nu numai între organele de administrare a aeroporturilor din Uniunea Europeană, ci și între utilizatorii aeroporturilor, precum transportatorii aerieni. Aceasta deduce de aici că o eventuală limitare a contribuției în cauză la utilizatorii aeroporturilor care au sediul pe teritoriul național ar putea crea o denaturare a concurenței.
- 15 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 11 alineatul (5) din [Directiva 2009/12] – dispoziție privind sectorul aeroportuar – trebuie interpretat în sensul că finanțarea autorității [de supraveghere] se realizează numai prin impunerea unor tarife de aeroport sau că aceasta se poate realiza și prin intermediul altor forme de finanțare, cum ar fi impunerea unei contribuții ([Consiglio di Stato (Consiliul de Stat)] consideră că perceperea sumelor destinate finanțării autorității [de supraveghere] prin intermediul tarifelor de aeroport reprezintă o simplă opțiune a statelor membre)?
- 2) Tarifele sau contribuția care pot fi impuse pentru finanțarea autorității de supraveghere în temeiul articolului 11 alineatul (5) din [Directiva 2009/12] trebuie să se refere numai la servicii și costuri specifice – în orice caz nespecificate în [această] directivă – sau este suficient ca acestea să se refere la costurile de funcționare ale autorității [de supraveghere], astfel cum rezultă din bilanțurile prezentate și auditate de autoritățile guvernamentale?
- 3) Articolul 11 alineatul (5) din [Directiva 2009/12] trebuie interpretat în sensul că tarifele pot fi impuse numai persoanelor rezidente sau constituite în conformitate cu legislația statului care a înființat autoritatea [de supraveghere]? Același lucru este valabil și în cazul contribuțiilor impuse pentru funcționarea [acestei] autorități?”

### **Cu privire la întrebările preliminare**

#### ***Cu privire la prima și la a doua întrebare***

- 16 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia finanțarea

autorității independente de supraveghere este asigurată prin perceperea de la utilizatorii aeroporturilor a unei contribuții al cărei quantum nu este corelat cu costul serviciilor prestate de această autoritate.

- 17 Potrivit articolului 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12, „[s]tatele membre pot stabili un mecanism de finanțare a autorității independente de supraveghere, mecanism ce poate include și aplicarea unui tarif utilizatorilor aeroportului și organelor de administrare a aeroporturilor”.
- 18 În primul rând, trebuie arătat că „tarif[ul]”, vizat de această dispoziție, nu se confundă cu „tariful de aeroport”, în sensul articolului 2 punctul 4 din această directivă. Astfel, pe de o parte, acest tarif de aeroport este perceput „în beneficiul organului de administrare a aeroportului”, definit la punctul 2 al acestui articol 2, în timp ce un „tarif” prevăzut la articolul 11 alineatul (5) din directiva menționată poate fi perceput printre altele de la organele de administrare a aeroportului. Pe de altă parte, contraprestația pentru „tariful de aeroport”, în sensul articolului 2 punctul 4 menționat, este constituită din „utilizarea facilităților și a serviciilor care le sunt puse la dispoziție în exclusivitate de organul de administrare a aeroportului și care au legătură cu aterizarea, decolarea, iluminarea și gararea aeronavelor și cu tratamentul pasagerilor și al mărfurilor”. Prestarea acestor servicii nu intră, așadar, în competența „autorității independente de supraveghere” prevăzute la articolul 11 din aceeași directivă.
- 19 În al doilea rând, reiese cu claritate din modul de redactare a articolului 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12 că instituirea unui mecanism de finanțare a autorităților de supraveghere constituie o simplă facultate, iar nu o obligație a statelor membre. Situația este aceeași în ceea ce privește perceperea, în scopul acestei finanțări, a unui tarif de la utilizatorii aeroporturilor, astfel cum sunt definiți la articolul 2 punctul 3 din această directivă.
- 20 Rezultă că, atunci când statele membre decid, în conformitate cu articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12, să instituie un mecanism de finanțare a autorităților lor de supraveghere, acestea nu sunt obligate să stabilească o corelație între, pe de o parte, quantumul contribuției pe care o impun utilizatorilor aeroporturilor și organelor de administrare a aeroporturilor și, pe de altă parte, costul serviciilor prestate de o astfel de autoritate.
- 21 Cu toate acestea, atunci când instituie un astfel de mecanism, statele membre trebuie să respecte principiile generale ale dreptului Uniunii, precum principiul proporționalității și principiul nediscriminării (a se vedea prin analogie Hotărârea din 23 aprilie 2009, Angelidaki și alții, C-378/07-C-380/07, EU:C:2009:250, punctele 83 și 85, precum și Hotărârea din 5 mai 2011, Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading, C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282, punctul 37).
- 22 În conformitate cu principiul proporționalității, reglementarea națională care pune în aplicare un mecanism de finanțare pentru autoritatea de supraveghere, în temeiul articolului 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12, nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit de această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 februarie 2018, Lloyd’s of London, C-144/17, EU:C:2018:78, punctul 32 și jurisprudența citată), și anume, astfel cum reiese din cuprinsul alineatului (3) al acestui articol 11, interpretat în lumina considerentului (12) al acestei directive, să pună la dispoziția acestei autorități resurse de personal, de competențe tehnice și de mijloace financiare necesare pentru a-i permite să își exercite funcțiile în mod imparțial, transparent și complet independent.

- 23 În ceea ce privește interdicția discriminării între utilizatorii aeroporturilor, aceasta este prevăzută la articolul 3 din Directiva 2009/12, în ceea ce privește tarifele de aeroport, în sensul articolului 2 punctul 4 din această directivă, și rezultă în mod direct din principiul nediscriminării în ceea ce privește tarifele sau contribuțiile impuse acestor utilizatori în temeiul articolului 11 alineatul (5) din directiva menționată.
- 24 Având în vedere motivele care precedă, este necesar să se răspundă la prima și la a doua întrebare că articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia finanțarea autorității independente de supraveghere este asigurată prin perceperea de la utilizatorii aeroporturilor a unei contribuții al cărei quantum nu este corelat cu costul serviciilor prestate de această autoritate, cu condiția ca o astfel de reglementare să fie conformă cu principiile generale ale dreptului Uniunii, în special cu principiile proporționalității și nediscriminării.

### *Cu privire la a treia întrebare*

- 25 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia finanțarea autorității independente de supraveghere este asigurată prin perceperea unei contribuții de la utilizatorii aeroporturilor, chiar dacă aceștia nu sunt stabiliți în statul membru de care aparține această autoritate sau nu sunt constituiți în conformitate cu dreptul acestui stat membru.
- 26 În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că modul de redactare a articolului 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12 nu limitează aplicarea mecanismului de finanțare a autorității independente de supraveghere la anumite categorii de utilizatori ai aeroporturilor, în funcție de stabilirea lor în statul membru în cauză sau de constituirea lor în conformitate cu dreptul acestuia.
- 27 În al doilea rând, după cum au arătat în esență atât instanța de trimitere, cât și Comisia Europeană în observațiile sale scrise, o limitare a contribuțiilor impuse cu titlu de finanțare a autorității independente de supraveghere a unui stat membru numai la utilizatorii de aeroporturi care au sediul pe teritoriul acestuia, din moment ce ar scuti de astfel de contribuții utilizatorii de aeroporturi cu sediul în alt stat membru, chiar dacă acești utilizatori utilizează aeroporturile din primul stat membru, ar putea denatura concurența dintre aceste două categorii de utilizatori de aeroporturi.
- 28 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12 trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia finanțarea autorității independente de supraveghere este asigurată prin perceperea unei contribuții de la utilizatorii aeroporturilor, chiar dacă aceștia nu sunt stabiliți în statul membru de care aparține această autoritate sau nu sunt constituiți în conformitate cu dreptul acestui stat membru.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 29 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a opta) declară:

**1) Articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport**

**trebuie interpretat în sensul că**

**nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia finanțarea autorității independente de supraveghere este asigurată prin perceperea de la utilizatorii aeroporturilor a unei contribuții al cărei quantum nu este corelat cu costul serviciilor prestate de această autoritate, cu condiția ca o astfel de reglementare să fie conformă cu principiile generale ale dreptului Uniunii, în special cu principiile proporționalității și nediscriminării.**

**2) Articolul 11 alineatul (5) din Directiva 2009/12**

**trebuie interpretat în sensul că**

**nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia finanțarea autorității independente de supraveghere este asigurată prin perceperea unei contribuții de la utilizatorii aeroporturilor, chiar dacă aceștia nu sunt stabiliți în statul membru de care aparține această autoritate sau nu sunt constituiți în conformitate cu dreptul acestui stat membru.**

Semnături