

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

PAOLO MENGOZZI

prednesené 16. decembra 2010<sup>1</sup>

1. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/12/ES z 11. marca 2009 o letiskových poplatkoch<sup>2</sup> (ďalej len „smernica“) sa vzťahuje na dve kategórie letísk. Do prvej patrí každé letisko, „ktoré ročne prepraví viac ako 5 miliónov cestujúcich“, do druhej letisko „s najväčším počtom prepravených cestujúcich v každom členskom štáte“.

**I — Právny rámec**

*A — Smernica 2009/12/ES*

3. Právnym základom smernice, ktorá je predmetom žaloby, bol článok 80 ods. 2 ES, pričom jej cieľom je stanoviť „spoločné zásady ukladania letiskových poplatkov na letiskách Spoločenstva“ (článok 1 ods. 1).

2. V tejto žalobe Luxemburské veľkovevodstvo predovšetkým navrhuje zrušiť ustanovenie smernice upravujúce druhú uvedenú kategóriu letísk. Ak by podľa názoru Súdneho dvora nebolo možné zrušenie uvedenej časti smernice, žalobca subsidiárne navrhuje zrušiť smernicu v celom jej rozsahu.

4. Odôvodnenia č. 2, 3 a 4 uvedenej smernice stanovujú:

„(2) Je potrebné ustanoviť spoločný rámec na reguláciu základných prvkov letiskových poplatkov a spôsobu, akým sa určujú, pretože ak takýto rámec bude chýbať,

1 — Jazyk prednesu: taliančina.

2 — Ú. v. EÚ L 70, s. 11.

môže to mať za následok nesplnenie základných požiadaviek vo vzťahu medzi riadiacimi orgánmi letísk a užívateľmi letísk.

z dôvodov jeho rozsahu a dôsledkov ho možno lepšie dosiahnuť na úrovni Spoločenstva“.

- (3) Táto smernica by sa mala vzťahovať na letiská, ktoré sa nachádzajú v Spoločenstve a presahujú určitú minimálnu veľkosť, pretože riadenie a financovanie malých letísk si nevyžaduje uplatňovanie rámca Spoločenstva.

6. Podľa článku 1 ods. 2 sa smernica vzťahuje „na každé letisko nachádzajúce sa na území, ktoré podlieha zmluve, a umožňujúce komerčnú dopravu, ktoré ročne prepraví viac ako 5 miliónov cestujúcich, a na letisko s najväčším počtom prepravených cestujúcich v každom členskom štáte“.

- (4) Okrem toho, v členskom štáte, kde nijaké letisko nedosahuje minimálnu veľkosť na uplatňovanie tejto smernice, letisko s najvyšším počtom prepravených cestujúcich má ako miesto vstupu na územie tohto členského štátu také privilegované postavenie, že na toto letisko treba uplatňovať túto smernicu, aby sa zaručilo dodržiavanie určitých hlavných zásad vo vzťahu medzi riadiacim orgánom letiska a užívateľmi letiska, najmä s ohľadom na transparentnosť poplatkov a nediskriminovanie užívateľov letiska.“

7. Smernica konkrétne stanovuje povinnosť členských štátov zaviesť postup pre pravidelné konzultácie, ktoré sa budú konať najmenej raz za rok, medzi riadiacim orgánom letiska a užívateľmi letiska o fungovaní systému poplatkov za požívanie infraštruktúry a služieb poskytovaných riadiacim orgánom letiska užívateľom (článok 6 ods. 1). V tejto súvislosti smernica ukladá obom stranám recipročnú povinnosť poskytnúť druhej strane informácie potrebné na určovanie letiskových poplatkov (článok 7).

5. Podľa odôvodnenia č. 19 smernice jej cieľ „nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni členských štátov, pretože systémy letiskových poplatkov sa na národnej úrovni nedajú jednotne zaviesť v celom Spoločenstve, ale

8. Každý členský štát musí zriadiť nezávislý dozorný orgán, ktorého cieľom je zabezpečiť dodržiavanie povinností stanovených smernicou (článok 11) a na ktorý sa môže každá strana obrátiť v prípade sporu o rozhodnutie o letiskových poplatkoch (článok 6 ods. 3).

9. Komisia musí predložiť do 15. marca 2013 správu, v ktorej zhodnotí uplatňovanie smernice, dosiahnutie jej cieľov a potrebu vhodných návrhov na zmenu smernice (článok 12).

— subsidiárne zrušil smernicu v celom jej rozsahu,

10. Ako termín na prebratie smernice do vnútroštátneho práva určuje smernica 15. marec 2011 (článok 13).

— v každom prípade zaviazal žalované inštitúcie na náhradu trov konania.

15. Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

## II — Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

11. Toto konanie sa začalo na základe žaloby, ktorú Luxemburské veľkovojsvodstvo podalo do kancelárie Súdneho dvora 18. mája 2009.

— zamietol žalobu,

— zaviazal Luxemburské veľkovojsvodstvo na náhradu trov konania,

12. Európska komisia vstúpila do konania ako vedľajší účastník na podporu Parlamentu a Rady. Slovenská republika vstúpila do konania ako vedľajší účastník na podporu Luxemburského veľkovojsvodstva.

— subsidiárne, v prípade zrušenia smernice, predĺžil jej účinnosť až do prijatia nového predpisu.

13. Účastníci konania boli vypočutí na pojednávaní, ktoré sa konalo 21. októbra 2010.

## III — Tvrdenia účastníkov konania

14. Luxemburské veľkovojsvodstvo navrhuje, aby Súdny dvor:

A — *O porušení zásady zákazu diskriminácie*

— predovšetkým zrušil ustanovenie článku 1 ods. 2 smernice v časti, ktorá sa vzťahuje na letiská „s najväčším počtom prepravených cestujúcich v každom členskom štáte“;

16. Luxemburské veľkovojsvodstvo sa dovoľáva porušenia zásady zákazu diskriminácie:

smernica podľa žalobcu zapríčiňuje jednak rozdielne zaobchádzanie s porovnateľnými situáciami a jednak rovnaké zaobchádzanie s rozdielnymi situáciami.

17. Čo sa týka prvej uvedenej podoby diskriminácie, Luxemburské veľkovoľvodstvo namieťa, že začlenenie letísk, akým je letisko Luxemburg-Findel (ďalej len „letisko Findel“), do pôsobnosti smernice má za následok, že tieto letiská podliehajú administratívnym a finančným povinnostiam, ktoré sa nevzťahujú na iné letiská v porovnateľnej situácii, čiže veľké regionálne letiská, ktoré ročne prepravujú menej ako 5 miliónov cestujúcich, pričom takýto rozdiel v zaobchádzaní nie je objektívne odôvodnený.

18. Žalobca sa dovoľáva najmä situácie letísk Charleroi v Belgicku a Hahn v Nemecku, ktoré obsluhujú rovnakú spádovú oblasť ako letisko Findel, a sú tak jeho priamou konkurenciou. Letisko Findel (s počtom 1 642 848 prepravených cestujúcich v roku 2007) patrí do pôsobnosti smernice, pretože je hlavným letiskom Luxemburského veľkovoľvodstva. Na letiská Charleroi a Hahn, hoci majú vyšší počet prepravených cestujúcich (v roku 2008 zaznamenali 2,9 milióna, resp. 4 milióny cestujúcich), sa však smernica nevzťahuje, pretože počet prepravených cestujúcich ročne neprevyšuje 5 miliónov a zároveň nie sú hlavnými letiskami príslušných členských štátov.

19. Čo sa týka druhej uvedenej podoby diskriminácie, Luxemburské veľkovoľvodstvo namieťa, že smernica sa na ňa vzťahuje obdobným spôsobom ako na ďalšie členské štáty, teda Belgicko a Nemecko, na ktorých území sa však nachádzajú letiská s počtom prepravených pasažierov výrazne prevyšujúcim 5 miliónov. Postavenie, v akom sa nachádzajú hlavné letiská týchto členských štátov, je podľa tvrdenia žalobcu rozdielne, a preto sa na ne nemôžu vzťahovať rovnaké povinnosti.

20. Podľa názoru Luxemburského veľkovoľvodstva „privilegované postavenie“ hlavných letísk neposkytuje letiskám s nízkym počtom prepravených cestujúcich, ako je letisko Findel, takú výhodu, akú poskytuje letiskám s vysokým počtom prepravených cestujúcich. Navyše letisko Findel nie je ani z ekonomického hľadiska porovnateľné s veľkými medzinárodnými letiskami.

21. Luxemburské veľkovoľvodstvo namieťa proti obsahu odôvodnenia č. 4 smernice a popiera, že by hlavné letisko každého členského štátu využívalo výhody privilegovaného postavenia vyplývajúce z toho, že by bolo „miestom vstupu“ do tohto členského štátu. Formuláciou odôvodnenia č. 4 sa Rada podľa tvrdenia žalobcu usilovala *ex post* odôvodniť skutočnosť, že smernica sa vzťahuje na najmenej jedno letisko v každom členskom štáte.

22. Podľa názoru Luxemburského veľkovoľvodstva je riziko zisku dominantného postavenia reálnejšie v prípade regionálnych letísk, oveľa dôležitejších ako letisko Findel, ktoré nie sú napriek svojej polohe v blízkosti

veľkých mestských centier hlavnými letiskami príslušných členských štátov, a sú tak vylúčené z pôsobnosti smernice. Letisko Findel je teda podľa tvrdenia žalobcu diskriminované z dôvodu rozdielu v zaobchádzaní iba na základe rozdielu v príslušnosti letiska k štátu.

23. Luxemburské veľkovojsvodstvo neuznáva dôvody, pre ktoré by zákonodarca mohol stanoviť letisku Findel povinnosti, ktoré ho podľa slov žalobcu diskriminujú. Akékoľvek komplexné posúdenia pri príprave návrhu smernice sa podľa názoru žalobcu nemôžu týkať takej bezprostredne jasnej situácie, akou je situácia v prípade letiska Findel.

24. Slovenská republika vyjadruje súhlas s námietkami Luxemburského veľkovojsvodstva týkajúcimi sa finančných a administratívnych povinností, pričom predovšetkým uvádza, že administratívne a kontrolné postupy stanovené smernicou (ako právo užívateľov letiska obrátiť sa v prípade sporov o rozhodnutie riadiaceho orgánu letiska na nezávislý orgán) môžu zablokovať rozhodovacie procesy, a teda oslabiť konkurencieschopnosť letísk.

25. Podľa názoru Rady musel zákonodarca s cieľom zabezpečiť transparentnosť letiskových poplatkov v prospech celého odvetvia leteckej dopravy zohľadniť privilegované postavenie hlavného letiska každého členského

štátu. Takáto pozícia stavia hlavné letisko podľa Rady do situácie podobnej letiskám, ktoré prekračujú počet 5 miliónov prepravených cestujúcich ročne. V tejto súvislosti Rada popiera tvrdenie, že rozšírenie pôsobnosti smernice na letiská s najväčším počtom prepravených cestujúcich v každom členskom štáte sa pridalo *ex post*. V každom prípade, aj keby ostala nezmenená pôvodne navrhovaná pôsobnosť smernice (ktorá zahŕňala letiská s viac ako miliónom ročne prepravených cestujúcich alebo s viac ako 25 000 tonami prepraveného tovaru ročne), letisko Findel, ktoré v roku 2008 zaznamenalo viac ako 700 000 ton prepraveného tovaru, by bolo rovnako predmetom úpravy smernice.

26. Rada tiež zastáva názor, že Luxemburské veľkovojsvodstvo nepreukázalo nerovnosť zaobchádzania, ktorej sa dovoľáva. Žalobca nepredložil dôkaz skutočnosti, že letiská Charleroi a Hahn majú analogické privilegované postavenie ako hlavné letiská jednotlivých členských štátov, ani skutočnosti, že by letecké spoločnosti obvykle pôsobiace na letisku Findel boli nútené premiestniť sa na Charleroi alebo Hahn.

27. Podľa názoru Parlamentu iba uplatnenie smernice vo všetkých členských štátoch umožní väčšiu transparentnosť a nediskrimináciu pri určovaní letiskových poplatkov riadiacimi orgánmi letiska. Okrem toho iba v tomto prípade by mali letecké spoločnosti

možnosť vybrať si v každom členskom štáte najmenej jedno letisko, na ktoré sa vzťahuje právna úprava Spoločenstva o letiskových poplatkoch.

28. Parlament sa tiež domnieva, že povinnosti vyplývajúce zo smernice nemajú za následok také náklady, ktoré by znevýhodňovali letisko Findel vo vzťahu k letiskám, na ktoré sa takáto úprava nevzťahuje.

29. Parlament zdôrazňuje nevyhnutnosť, aby sa smernica uplatňovala v každom členskom štáte, pričom tento názor zastáva aj Rada: z tohto pohľadu je ustanovenie, ktorého zrušenie navrhuje Luxemburské veľkovevodstvo, podstatným prvkom vo význame tohto predpisu, keďže zaručuje, aby bolo v každom členskom štáte najmenej jedno letisko, ktoré by muselo dodržiavať predpisy upravujúce transparentnosť v oblasti letiskových poplatkov.

30. Komisia podľa svojich tvrdení zastáva výklad smernice podaný Parlamentom a Radou. Najmä v súvislosti s obsahom odôvodnenia č. 4 uvádza, že iba dve kategórie letísk sa môžu nachádzať v silnom postavení voči leteckým dopravcom: hlavné letisko každého

členského štátu ako privilegované „miesto vstupu“ na územie tohto štátu a letiská, ktoré prepravujú viac ako 5 miliónov cestujúcich.

31. Podľa názoru Komisie je kritérium „hlavného“ letiska v každom členskom štáte so zreteľom na účel smernice pilierom celej úpravy letiskových poplatkov. Naproti tomu kritérium viac ako 5 miliónov prepravených cestujúcich slúži podľa Komisie iba na doplnenie prvého uvedeného kritéria.

#### *B — O porušení zásad proporcionality a subsidiarity*

32. S ohľadom na zásadu proporcionality sa Luxemburské veľkovevodstvo domnieva, že administratívne postupy a povinnosti vyplývajúce zo smernice sú pre letisko ako Findel nadmerné a neprimerané.

33. Čo sa týka zásady subsidiarity, žalujúci štát popiera, že prevádzka a financovanie letísk, ktoré prepravujú menej ako 5 miliónov cestujúcich ročne, si vyžaduje uplatnenie právneho rámca Spoločenstva. Dôkazom tohto tvrdenia je podľa žalobcu skutočnosť, že mnohé letiská väčšie ako letisko Findel sú vyňaté z pôsobnosti smernice.

34. Rada odmieta takéto tvrdenie a uvádza, že úprava letiskových poplatkov zahŕňa komplexné posúdenia, ktoré zabezpečujú zákonodarcovi široký priestor na voľnú úvahu spochybniteľnú iba pre zjavnú chybu. V súlade s týmto predpokladom má byť podľa názoru Rady žaloba zamietnutá, pretože žalobca nepreukázal zjavne nevhodný charakter opatrenia vzhľadom na cieľ sledovaný zákonodarcom Spoločenstva.

členských štátov zľahčuje z hľadiska administratívnej záťaže vplyv smernice na fungovanie letísk v týchto štátoch.

#### IV — Posúdenie

35. Rada tiež dospela k záveru, že základné zásady smernice, čiže zásady transparentnosti, zákazu diskriminácie a konzultácie, by uľahčili činnosť nielen leteckým spoločnostiam, ale aj letiskám. Keďže podľa názoru Rady môže byť definícia týchto spoločných zásad lepšie vymedzená na úrovni Únie, Luxemburské veľkovojsvodstvo nepreukázalo, v čom spočíva údajné porušenie zásady subsidiarity.

38. Luxemburské veľkovojsvodstvo uvádza na podporu svojho návrhu dva dôvody, pričom prvý dôvod sa vzťahuje na porušenie zásady zákazu diskriminácie a druhý na porušenie zásady proporcionality a subsidiarity.

36. Parlament zastáva do značnej miery názor Rady a dodáva, že primeranosť opatrení by bola zrejmá podľa minimálnej úrovne povinností, ktoré sú v nich obsiahnuté.

39. Pri analýze tohto sporu zoberiem do úvahy predovšetkým obmedzenia pri preskúmaní zákonnosti zo strany Súdneho dvora vo vzťahu k rozhodnutiu zákonodarcu o pôsobnosti smernice. V rámci takto vymedzeného problému vykonám analýzu porovnateľnosti situácií, a to tak z hľadiska zásady zákazu diskriminácie, ako aj z pohľadu primeranosti opatrení. Nakoniec sa zameriam na údajné porušenie zásady subsidiarity.

37. Komisia podľa vlastných tvrdení zdôrazňuje, že skutočnosť prijatia zásad povinnej konzultácie a zákazu diskriminácie vo väčšine

40. Na úvod je podľa mňa v každom prípade potrebné objasniť cieľ smernice, aby sa s prihliadnutím na tento cieľ určilo, či je možné čiastočné zrušenie právneho aktu.

## A — Úvodné poznámky

## 1. O celi smernice

41. Vyjadrenia účastníkov konania ukazujú, že účastníci konania nie sú jednotní pri definícii cieľa smernice. Podľa názoru Parlamentu, Rady a Komisie je účelom smernice predovšetkým ochrániť letecké spoločnosti od možného zneužitia zo strany letísk so silným postavením na trhu. Aj Luxemburské veľkovevodstvo, prinajmenšom vo svojom písomnom vyjadrení k vyjadreniu Komisie, zastáva rovnaký názor. Podľa názoru Slovenskej republiky je účelom zákonodarcu zamedziť zneužitiu dominantného postavenia na trhu, a uľahčiť tak hladké fungovanie hospodárskej súťaže medzi letískami.

42. Preskúmania smernice, ako aj prípravných aktov jasne ukazujú, že prvý názor je správny a že cieľom smernice je zabrániť tomu, aby mohli letiská využiť na úkor leteckých spoločností špecifické výhody, ktoré im vyplývajú z ich umiestnenia a veľkosti.

43. V tejto súvislosti podotýkam, že druhé odôvodnenie smernice výslovne hovorí o „vzťahu medzi riadiacimi orgánmi letísk a užívateľmi letísk“.

44. Naproti tomu alternatívny výklad nemá v texte smernice oporu a zrejme sa zakladá iba na nejasných indikáciách v prípravných aktoch. Odhliadnuc však od toho, že, ako je známe, prípravné akty nie sú relevantné, ak nemajú oporu v texte právneho predpisu<sup>3</sup>, aj ich samotná analýza potvrdzuje, že cieľom zákonodarcu bolo upraviť vzťahy medzi riadiacimi orgánmi letísk a leteckými spoločnosťami.

45. Uvedený názor bol zjavný už v stanovisku Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru<sup>4</sup> a aj samotná Komisia, ako autorka návrhu smernice, výslovne konštatovala, tak v oznámení z 8. júla 2008<sup>5</sup>, ako aj v stanovisku z 18. februára 2009<sup>6</sup>, že „cieľom návrhu, ktorý

3 — Pozri rozsudky z 8. júna 2000, *Epson Europe*, C-375/98, Zb. s. I-4243, bod 26; z 25. októbra 2001, *Finalarte a i.*, C-49/98, C-50/98, C-52/98 až C-54/98 a C-68/98 až C-71/98, Zb. s. I-7831, bod 40, a z 24. januára 2002, *Portugalia Construções*, C-164/99, Zb. s. I-787, bod 27.

4 — CES 1244/2007 z 26. septembra 2007, stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o letiskových poplatkoch, bod 2.2.

5 — KOM(2008) 455 v konečnom znení, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu podľa článku 251 ods. 2 druhého pododseku Zmluvy o ES týkajúce sa spoločnej pozície Rady k prijatiu smernice Európskeho parlamentu a Rady o letiskových poplatkoch, bod 2.

6 — KOM(2009) 86 v konečnom znení, stanovisko Komisie podľa článku 251 ods. 2 tretieho pododseku písm. c) Zmluvy o ES k pozměňujúcim a dopĺňujúcim návrhom Európskeho parlamentu týkajúcim sa spoločnej pozície Rady v súvislosti s návrhom smernice Európskeho parlamentu a Rady o letiskových poplatkoch, ktorým sa mení a dopĺňa návrh Komisie podľa článku 250 ods. 2 Zmluvy o ES, bod 3.



Komisia prijala 24. januára 2007, je uľahčiť rokovania o letiskových poplatkoch medzi le-tiskami a leteckými spoločnosťami“.

46. Tak obsah smernice, ako aj analýza prí-pravných aktov, ktoré predchádzali jej prijatiu, jasne ukazujú, že cieľ, ktorý chcel záko-nodarca dosiahnuť a ktorý musíme zobrať do úvahy pri preskúmaní zákonnosti smernice, je vyhnúť sa zneužitiam zo strany riadiacich orgánov letísk voči leteckým spoločnostiam.

## 2. O čiastočnom zrušení smernice

47. Ako bolo uvedené, Luxemburské veľko-vojvodstvo predovšetkým navrhuje vyhlásiť za neplatnú tú časť smernice, ktorá rozširuje jej pôsobnosť na letisko „s najväčším počtom prepravených cestujúcich v každom členskom štáte“. Podľa názoru žalobcu by zrušenie tejto časti nemalo za následok zmenu zmyslu tejto smernice.

48. Nezastávam tento názor.

49. Nedostatok, ktorého odstránenie navrhuje Luxemburské veľko-vojvodstvo, sa týka vplyvu napa-dnutej smernice, predovšet-kým rozšírenia kontrolných postupov, ktoré upravuje v prípade najmenej jedného letiska v každom členskom štáte.

50. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvo-ra je čiastočné zrušenie právneho aktu možné iba v rozsahu, v akom sa zrušenie týka „od-deliteľných“ častí takéhoto predpisu, a pod podmienkou, že čiastočné zrušenie nezmení podstatu predpisu ako takého.<sup>7</sup> Nazdávam sa, že v tomto prípade je pôsobnosť smernice jedným z jej podstatných prvkov.

51. Ako vyplýva z prípravných aktov, disku-sia medzi inštitúciami o určení pôsobnosti smernice bola ústrednou témou počas celého legislatívneho procesu.<sup>8</sup> Rozhodnutie po-užiť obidve kritériá vzťahujúce sa na číselnú prahovú hodnotu (5 miliónov cestujúcich

7 — Pozri napríklad rozsudky z 24. mája 2005, Francúzsko/Parlament a Rada, C-244/03, Zb. s. I-4021, body 12 a 13, a z 11. decembra 2008, Komisia/Département du Loiret, C-295/07 P, Zb. s. I-9363, body 105 a 106.

8 — Namiesto pôvodných obmedzení – viac ako milión pre-pravených cestujúcich ročne alebo 25000 ton preprave-ného tovaru –, ktoré sa vyskytovali v návrhu smernice [KOM(2006) 820 v konečnom znení, z 24. januára 2007, článok 1, bod 2], navrhol 6. júla 2007 parlamentný Výbor pre dopravu a cestovný ruch stanoviť počet 5 miliónov preprave-ných cestujúcich ročne a vypustiť zmienku o prepravenom tovare (PE392 008, správa o návrhu smernice Európskeho parlamentu o letiskových poplatkoch, doplnenie 1). Dňa 26. septembra toho istého roka navrhol Európsky hospo-dársky a sociálny výbor uplatniť pôsobnosť smernice na letiská, ktoré prepravujú viac ako milión cestujúcich ročne (už citované v poznámke pod čiarou 4, bod 2.3). Opačný názor zastával Výbor regiónov, ktorý vo svojom stanovisku z 10. októbra 2007 navrhol pôsobnosť smernice na letiská, ktoré prepravujú viac ako 1% cestujúcich z celkového počtu prepravených cestujúcich v leteckej doprave EÚ (stanovisko Výboru regiónov na tému „Budúcnosť európskych letísk“, Ú. v. EÚ C 305, s. 11, druhý odsek). Zmeny, ktoré schválil Európsky parlament 21. novembra 2007, priniesli obmedze-nie počtu prepravených cestujúcich na viac ako 5 miliónov ročne a zároveň zaviedli ďalšie obmedzenie spočívajúce v prekonalí 15% celkového pohybu cestujúcich v členskom štáte (COD/2007/0013). Dňa 23. júna 2008 zaviedla spoločná pozícia Rady ďalšiu zmenu, ktorá zodpovedá aktuálnemu textu smernice (8332/2/08 REV 2, článok 1, č. 2).

ročne), resp. na „privilegovaný“ charakter letiska (pridanie hlavného letiska každého členského štátu), je výsledok ťažko vytvoreného kompromisu umožňujúci vyhnúť sa bezvýchodiskovej situácii, ktorá už niekoľko rokov predtým mala za následok stiahnutie návrhu Komisie<sup>9</sup>.

52. Z týchto dôvodov sa domnievam, že zahrnutie hlavného letiska každého členského štátu do pôsobnosti smernice je neoddeliteľne spojené s pôsobnosťou smernice vzťahujúcou sa na letiská, ktoré ročne prepravujú viac ako 5 miliónov cestujúcich.

53. Je preto zjavné, že ak by sme chceli vypustiť ustanovenie o hlavnom letisku každého členského štátu, čím by sme odstránili dvojitý parameter stanovený zákonodarcom, ostávajúce kritérium 5 miliónov cestujúcich ročne by bolo nedostatočné na dosiahnutie cieľov smernice. Zmysel sledovaný zákonodarcom by teda bol prinajmenšom podstatne zmenený.

54. V prípade prijatia tvrdení Luxemburského veľkovojvodstva môže preto Súdny dvor podľa môjho názoru rozhodnúť iba tak, že zruší predmetnú smernicu v plnom rozsahu.

9 — Mám na mysli návrh z roku 1997 [KOM(1997) 154 v konečnom znení], stiahnutý v roku 2001 [KOM(2001) 763 v konečnom znení].

B — *O obmedzeniach pri preskúmaní platnosti smernice*

55. Právnym základom smernice, ktorá je predmetom tejto žaloby, je článok 80 ods. 2 ES. Podľa ustálenej judikatúry má zákonodarca v odvetví dopravy ako vo všetkých oblastiach, kde sa rozhoduje na základe hodnotení politického charakteru, široký priestor na voľnú úvahu.<sup>10</sup> V takých situáciách Súdny dvor hovorí o „komplexných posúdeniach“<sup>11</sup>: uvedená komplexnosť sa vysvetľuje tak vzhľadom na ťažkosti, ktoré vznikajú pri zosúladiení rozdielnych záujmov, ako aj v súvislosti s politickou zodpovednosťou vyplývajúcou z činností ekonomickej a sociálnej regulácie. V oblasti posúdenia zákonnosti právnych aktov vzťahujúcich sa na tieto odvetvia by sa Súdny dvor nemal vyjadrovať k vhodnosti rozhodnutia zákonodarcu, ale mal by sankcionovať legislatívne rozhodnutia

10 — Čo sa týka odvetvia dopravy, pozri napríklad rozsudky zo 17. júla 1997, SAM Schiffahrt a Stapf, C-248/95 a C-249/95, Zb. s. I-4475, bod 23; z 12. marca 2002, Omega Air a i., C-27/00 a C-122/00, Zb. s. I-2569, bod 63, a z 9. septembra 2004, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, Zb. s. I-7789, bod 56. Judikatúra v tejto veci je mimoriadne obsažná v odvetví poľnohospodárskej politiky: pozri napríklad rozsudky z 12. júla 2001, Jippes a i., C-189/01, Zb. s. I-5689, bod 80 a citovanú judikatúru, a zo 14. mája 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio a i., C-34/08, Zb. s. I-4023, body 44 a 76 a citovanú judikatúru. O rovnakých úvahách v odvetví ochrany životného prostredia pozri rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i., C-127/07, Zb. s. I-9895, bod 61.

11 — Pozri napríklad nedávne rozsudky z 9. marca 2010, ERG a i., C-379/08, Zb. s. I-2007, bod 60 a citovanú judikatúru, a z 8. júla 2010, Afton Chemical, C-343/09, Zb. s. I-7027, bod 46. Čo sa týka práve odvetvia leteckej dopravy, pozri rozsudok z 10. januára 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Zb. s. I-403, bod 80.

s nedostatkom spočívajúcim v zjavne nesprávnom posúdení.<sup>12</sup>

s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a s rôznymi situáciami rovnako, pokiaľ to nie je objektívne odôvodnené.<sup>14</sup>

56. K uvedenému treba dodať, že priestor na voľnú úvahu pri rozhodovaní zákonodarcu Spoločenstva zahŕňa možnosť určiť z globálneho hľadiska, ktoré skutočnosti je potrebné brať pri rozhodovaní do úvahy. Ako už mal Súdny dvor možnosť konštatovať, ak vykonávanie spoločnej politiky, ako je napr. dopravná, zahŕňa posúdenie komplexnej situácie, možnosť voľne sa rozhodnúť, ktorá prináleží inštitúciám, sa netýka výhradne povahy a vplyvu opatrení, o ktorých sa rozhoduje, ale v určitej miere aj overenia skutočností, ktoré sa môže vykonať na základe celkových zistení.<sup>13</sup>

58. Zameriam sa zvlášť na obe podoby diskriminácie, voči ktorým sa v žalobe ohradilo Luxemburské veľkovojevodstvo, a to s cieľom zistiť, či sú situácie, ktoré žalobca použil ako meradlo, porovnateľné so situáciou Luxemburského veľkovojevodstva, a ak áno, či v žalobe namietané zaobchádzanie skutočne spôsobuje diskrimináciu.

### C — O porušení zásady zákazu diskriminácie

57. V súlade s ustálenou judikatúrou zásada zákazu diskriminácie vyžaduje, aby sa

59. Vzhľadom na uvedené úvahy o slobode rozhodovania zákonodarcu je podstatnou otázkou na účely porovnania, či rozhodnutie zaobchádzať s „hlavnými“ letiskami každého členského štátu ako s letiskami, ktoré ročne prepravujú viac ako 5 miliónov cestujúcich, teda inak ako so „sekundárnymi“ letiskami s podobným počtom prepravených cestujúcich, než vykazujú „hlavné“ letiská, má za následok rozdielnosť zaobchádzania, ktorá je výsledkom zjavne nesprávneho posúdenia. Situácia sa musí hodnotiť vzhľadom na zamýšľaný účel zákonodarcu, ktorým je, ako bolo povedané, vyhnúť sa zneužívaniu leteckých spoločností zo strany riadiacich orgánov letísk.

12 — Judikatúra je v tejto veci ustálená; pozri napríklad rozsudky z 10. decembra 2002, *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, Zb. s. I-11453, bod 123; z 12. júla 2005, *Alliance for Natural Health a i.*, C-154/04 a C-155/04, Zb. s. I-6451, bod 52, a *Afton Chemical*, už citovaný v poznámke pod čiarou 11, body 28 a 42.

13 — Pozri rozsudky *SAM Schiffahrt a Stapf*, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 25 a citovanú judikatúru, a *Omega Air a i.*, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 65.

14 — Pozri napríklad rozsudky zo 17. júla 1963, *Taliansko/Komisia*, 13/63, Zb. s. 335, najmä s. 358; z 13. decembra 1984, *Sermide*, 106/83, Zb. s. 4209, bod 28, a z 25. októbra 2001, *Taliansko/Rada*, C-120/99, Zb. s. I-7997, bod 80.

1. O rozdielnom zaobchádzaní s porovnateľnými situáciami

60. Čo sa týka rozdielneho zaobchádzania s porovnateľnými situáciami, Luxemburské veľkovojsvodstvo namieta dve podoby diskriminácie, ktoré by znevýhodňovali letisko ako Findel v porovnaní so „sekundárnymi“ letiskami, na ktoré sa pôsobnosť smernice nevzťahuje. Prvá podoba diskriminácie sa týka letísk, ktoré sú podľa názoru Luxemburského veľkovojsvodstva v priamej konkurencii s letiskom Findel a ktoré zaznamenávajú podobný počet prepravených cestujúcich ako uvedené letisko: sú to letiská Hahn a Charleroi. Druhá podoba diskriminácie sa týka letísk, ktoré sú podobné letisku Findel nielen veľkosťou, ale aj zo strategického hľadiska, keďže sa nachádzajú v blízkosti veľkých mestských centier.

61. Predpokladom porušenia zásady rovnosti zaobchádzania z dôvodu rozdielneho zaobchádzania s porovnateľnými situáciami je to, že situácie je možné porovnať tak vzhľadom na všetky skutočnosti, ktoré ich charakterizujú, ako aj vzhľadom na predmet a účel aktu Spoločenstva, ktorý stanovuje predmetný rozdiel v zaobchádzaní.<sup>15</sup> Z tohto hľadiska je

na porovnanie predmetných situácií potrebné vziať do úvahy nielen skutočnosti ako počet prepravených cestujúcich alebo konkurenčný vzťah medzi letiskami<sup>16</sup>, ale aj všetky také okolnosti, ktoré môžu z pohľadu leteckých spoločností, čiže subjektov, ktorých ochrana je účelom smernice, zapríčiniť podobnosť alebo odlišnosť medzi jednotlivými letiskami.

Porovnanie so sekundárnymi letiskami s podobným počtom prepravených cestujúcich, ktoré sa nachádzajú v rovnakej spádovej oblasti ako letisko Findel

62. Začnem analýzou postavenia, v akom sa nachádza letisko ako Findel v porovnaní so sekundárnym letiskom s podobným počtom prepravených cestujúcich umiestneným v rovnakej spádovej oblasti, ako je napríklad letisko Hahn. Rovnaká analýza vo všeobecnosti platí vo vzťahu k všetkým letiskám s podobným počtom prepravených pasažierov ako letisko Findel, ktoré sa však nenachádzajú v blízkosti mestských centier.

63. V tomto ohľade možno zastávať názor Komisie, podľa ktorej majú hlavné letiská každého členského štátu niektoré spoločné znaky, ktoré chýbajú iným letiskám.

15 — Pozri rozsudky z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada, C-280/93, Zb. s. I-4973, bod 74, a Arcelor Atlantique et Lorraine a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 10, body 25 a 26.

16 — V podobnej veci, avšak z hľadiska porovnateľnosti medzi odvetviami, pozri rozsudok Arcelor Atlantique et Lorraine a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 36.

64. Jedným z týchto znakov je napríklad umiestnenie v bezprostrednej blízkosti miest, väčšinou hlavných miest; ide o faktor, ktorý ich robí mimoriadne atraktívnymi aspoň pre tú kategóriu cestujúcich, ktorá cestuje v rámci podnikania. Vo vzťahu k tomuto trhovému segmentu majú letecké spoločnosti väčší záujem o to, aby ponúkali lety z hlavného letiska a na hlavné letisko, ako je Findel, a nie na sekundárne letisko, ako je Hahn. Naproti tomu letisko sekundárneho typu je vzhľadom na svoje odľahlé umiestnenie vyhľadávanejšie zo strany tzv. nízkonákladových spoločností, ktoré čelia dopytu s inými požiadavkami, ako majú obchodní cestujúci: ide o dopyt, ktorý reaguje citlivejšie na ceny letov, pričom zákazníci sú ochotnejší dlhšie cestovať medzi mestom a letiskom.

65. Je tiež zjavné, že hlavné letisko má, aj keď iba preto, že je známejšie, potenciál pritiahnúť tak obchodnú, ako aj „turistickú“ klientelu, kým „sekundárne“ letisko je z uvedených dôvodov za normálnych okolností zaujímavé iba pre druhý zmienený typ zákazníkov. Inými slovami, kým hlavné letiská môžu ľahko získať partnerov medzi renomovanými spoločnosťami aj medzi nízkonákladovými spoločnosťami, pre sekundárne letiská je jednoduchšie orientovať sa iba na druhé z uvedených spoločností. S ohľadom na rôzne kategórie leteckých spoločností, ktoré sa týkajú oboch typov letísk, a na následnú rozdielnosť obchodných stratégií zo strany letísk možno podobne ako Komisia pochybovať o tom, že

medzi hlavnými a sekundárnymi letiskami je naozaj priamy konkurenčný vzťah.

66. Na základe týchto skutočností som dospel k záveru, že hlavné letisko a sekundárne letisko napriek tomu, že majú podobný počet prepravených cestujúcich, nie sú z pohľadu leteckých spoločností úplne zameniteľné.

67. Na overenie uvedeného tvrdenia si môžeme položiť otázku, či môže byť uplatnenie smernice dostačujúce na to, aby prinútilo letecké spoločnosti na presun z hlavného na „sekundárne“ letisko s porovnateľným počtom cestujúcich. Z výsledných dokumentov v nijakom prípade nevyplýva, že by z dôvodu nákladov a administratívnej záťaže zapríčinených uplatnením smernice boli letecké spoločnosti nútené opustiť letisko Findel v prospech letísk, ako je Hahn. Naopak, podľa analýzy finančného vplyvu smernice, ktorú vykonalo Luxemburské veľkovojsvodstvo, sa náklady zvýšia iba nepatrne.

68. V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že v prípade Luxemburského veľkovojsvodstva nie je jasné, kto bude musieť v konečnom dôsledku znášať náklady spojené s uplatnením smernice. Samotný text predpisu neobsahuje v súvislosti s touto témou nijakú zmienku. Luxemburské veľkovojsvodstvo zdanlivo vylučuje, že v prípade prebratia smernice do

vnútroštátneho práva pripadajú náklady na účet štátu. Vo svojich písomných vyjadreniach tento členský štát nijako nespochybnil prenesenie nákladov z riadiaceho orgánu letiska na letecké spoločnosti a z nich na konečných používateľov (cestujúcich). Na pojednávaní sa nevylúčila ani možnosť, že riadiaci orgán letiska môže rozhodnúť, že tieto náklady neprenesie na letecké spoločnosti.

rozdiel od osôb, ktoré cestujú bežne na iných ako hlavných letiskách.

69. Nech je to akokoľvek, je potrebné poznamenať, že Luxemburské veľkovojsvodstvo, ktoré vo svojom vyjadrení navrhlo, aby väčšinu nákladov v konečnom dôsledku znášali iba cestujúci – čiže bez zváženia možnosti rozložiť záťaž aj na letecké spoločnosti, ktoré vykonávajú nákladnú dopravu<sup>17</sup>, a možnosti, že by náklady znášal štát alebo riadiaci orgán letiska –, si dokázalo nanajvýš predstaviť možné zvýšenie letiskových poplatkov odhadom o 16%, čo predstavuje 50 centov na cestujúceho. Podobná zmena, aj keby bola preukázaná, nie je podľa môjho názoru dostatočná, aby spôsobila stratu klientely na letisku Findel; je to tak aj preto, lebo zvýšenie prenesené zo strany dopravcov na cestujúcich by sa prenieslo na osoby, ktoré sú, ako sme videli, málo citlivé na zmenu ceny letenky, na

70. Z týchto dôvodov a na účely tohto prípadu nie je situácia letiska Findel porovnateľná s letiskami, ako sú Hahn a Charleroi, ktoré majú síce podobnú veľkosť, ale nie sú hlavným letiskom členského štátu. Nenachádzam teda nijakú diskrimináciu na základe skutočnosti, že do pôsobnosti smernice patrí iba prvá kategória letísk.

Porovnanie so sekundárnymi letiskami s podobným počtom prepravených cestujúcich, ktoré sa nachádzajú v blízkosti mestských centier

71. Čiastočne iná môže byť situácia týkajúca sa rozdielneho zaobchádzania, ktoré Luxemburské veľkovojsvodstvo konštatuje v súvislosti s letiskom Findel a inými letiskovými zariadeniami, ktoré ročne prepravujú menej ako 5 miliónov cestujúcich, no hoci sú umiestnené v blízkosti veľkého mestského centra, nie sú hlavnými letiskami príslušného členského štátu, na ktorého území sa nachádzajú. Ako príklady tejto kategórie letísk označilo na pojednávaní Luxemburské veľkovojsvodstvo

17 — Stojí za pripomenutie, že aj keď sa nákladná doprava nezohľadňuje pri určení pôsobnosti smernice, na letiskách, ktoré smernici podliehajú, sa ustanovenia o transparentnosti týkajú všetkých leteckých spoločností, aj tých, ktoré vykonávajú nákladnú dopravu.

letisko Turín v Taliansku a Bordeaux vo Francúzsku.

72. Na základe doterajších úvah vylučujem, že podobný počet prepravených cestujúcich je rozhodujúcou skutočnosťou na porovnanie, pretože, ako sme videli<sup>18</sup>, samotný pohyb cestujúcich nepostačuje na vysvetlenie dôvodov, pre ktoré letecké spoločnosti uprednostňujú jedno letisko pred druhým. Zameriam sa teda na fakt umiestnenia v blízkosti veľkých mestských centier. V tejto súvislosti je podľa môjho názoru potrebné položiť otázku, či z pohľadu leteckej spoločnosti predstavuje „sekundárne“ letisko umiestnené v blízkosti mestského centra rovnaký strategický záujem ako hlavné letisko.

73. Definíciu strategického záujmu, ktorý je rozhodujúci na účely rozšírenia pôsobnosti smernice, ponúka zákonodarca vo štvrtom odôvodnení. „Privilegované postavenie“ sa vysvetľuje v tom zmysle, že tieto letiská predstavujú pre letecké spoločnosti „miesto vstupu na územie tohto členského štátu“.

74. Z pohľadu zákonodarcu je teda zjavné, že „miesto vstupu“ je definované iba vzhľadom

na letecké spoločnosti a nie na cestujúcich. V tejto súvislosti by hlavné letisko mohlo byť pre leteckú spoločnosť jediným letiskom umožňujúcim vstup do určitého členského štátu, ako je to napokon v prípade letiska Findel. Alternatívne by mohlo byť záujmom samotnej leteckej spoločnosti pokrývať v nejakom členskom štáte iba jedno letisko a v tomto prípade sa javí ako rozumné, že uprednostňuje letisko s najväčším počtom cestujúcich.

75. Myslím, že v súlade s cieľom tejto smernice je preto konštatovanie, že postavenie hlavného letiska voči leteckým spoločnostiam je silnejšie v porovnaní s postavením letiska umiestneného v blízkosti akéhokoľvek mestského centra.

76. Poukazujem aj na skutočnosť, že ak užívatelia tohto druhého typu letísk nemajú prospech z postupov stanovených smernicou, pretože tá sa na takéto letiská nevzťahuje, dôsledkom by mohla byť nanajvýš diskriminácia medzi užívateľmi letísk, čiže medzi leteckými spoločnosťami, určite však nie diskriminácia medzi letiskami, ako namieta Luxemburské veľkovejvodstvo. Paradoxne, takáto situácia by mohla byť skôr výhodou než nevýhodou pre letiská, ako je Findel, ktoré by tak mohli byť pre letecké spoločnosti atraktívnejšie práve z dôvodu ich povinnosti vykonávať

18 — Pozri body 61 a 63 až 65 vyššie.

transparentnú politiku v oblasti letiskových poplatkov.

77. Luxemburské veľkovojsvodstvo nedokázalo podľa môjho názoru preukázať, že v prípade privilegovaného postavenia letiska Findel nehrozí riziko zneužitia dominantnej situácie. Nazdávam sa tiež, že zákonodarca sa nedopustil zjavnej hodnotiacej chyby, keď zobral do úvahy obe rozličné kategórie letísk z dôvodu ich rozličného strategického významu pre letecké spoločnosti. Keďže teda ide o rozdielne zaobchádzanie s rozdielnymi situáciami, nenachádzam v skutočnosti, že „hlavné letiská“ podliehajú pôsobnosti smernice, kým tie „sekundárne“ umiestnené v blízkosti mestského centra sú z tejto pôsobnosti vyňaté, nijakú svojvoľnú diskrimináciu.

78. Na záver teda konštatujem, že keďže dve uvedené kategórie letísk nemajú rovnako silné postavenie voči leteckým spoločnostiam, nebola podľa môjho názoru porušená zásada rovnakého zaobchádzania.

2. O rovnakom zaobchádzaní s rôznymi situáciami

79. Druhým aspektom, podľa ktorého sa posudzuje existencia možnej diskriminácie, je

rovnaké zaobchádzanie s rôznymi situáciami. Luxemburské veľkovojsvodstvo konkrétne tvrdí, že zákonodarca Spoločenstva neoprávnene považuje hlavné letisko v každom členskom štáte za rovnoprávne s letiskami, ktoré ročne prepravujú viac ako 5 miliónov cestujúcich.

80. Aj v tomto prípade je potrebné zodpovedať otázku z pohľadu leteckých spoločností, predovšetkým z hľadiska, či sa vo vzťahu k nim hlavné letisko v členskom štáte nachádza v rovnako silnom postavení ako letiská s vysokým počtom prepravených cestujúcich.

81. V tejto súvislosti konštatujem, že zákonodarca Spoločenstva vzal na základe legitímnej celkovej analýzy odvetvia letísk<sup>19</sup> do úvahy dva typy charakteristík, pre ktoré môže mať letisko mimoriadne silné postavenie: jeho strategická poloha a veľkosť. Oblasť pôsobnosti smernice je určená na základe tohto dvojakého parametra, ktorý objektívnym spôsobom rozlišuje dva typy subjektov: hlavné letiská a letiská, ktoré prepravujú viac ako 5 miliónov cestujúcich ročne.

19 — Pozri úvahy uvedené vyššie, najmä v bode 56.



82. Luxemburskému veľkovejvodstvu sa nepodarilo preukázať, že úvaha zákonodarcu o zaradení hlavných letísk každého členského štátu je v rozpore s účelom smernice. Na jednej strane zdôrazňujem, že rovnaké postavenie hlavných letísk a letísk, ktoré prepravujú viac ako 5 miliónov cestujúcich, zodpovedá požiadavke, aby sa zohľadnili nielen výhody z hľadiska veľkosti, ale aj strategické výhody, ktoré sa vo všeobecnosti spájajú s určitými kategóriami letísk. Na druhej strane cieľom oboch týchto parametrov je zabrániť riadiacim orgánom letísk, aby výlučne podľa vlastného uváženia stanovili poplatky za používanie letiskovej infraštruktúry. Skutočnosť, že situácia letiska ako Findel nie je *identická* so situáciou letiska, ktoré prepraví viac ako 5 miliónov cestujúcich ročne, ešte neznamená, že nie je legitímne podriaďiť obe povinnosti poplatkovej transparentnosti upravenej smernicou. Prvok, ktorý je pre obe letiská spoločný, tzn. skutočnosť, že majú silné postavenie na trhu – hoci z rôznych dôvodov –, odôvodňuje, že oba typy by mali patriť do pôsobnosti smernice.

83. Z tohto dôvodu, keďže v *zmysle cieľa smernice* hlavné letiská a letiská, ktoré prepravujú viac ako 5 miliónov cestujúcich, sa nachádzajú v porovnateľnej situácii, konštatujem, že nedošlo k svojoľnej diskriminácii na úkor prvých uvedených.

84. Na záver stojí za krátku zmienku ďalší názor uvádzaný inštitúciami na podporu porovnateľnosti letiska Findel s najväčšími letiskami Únie, ktorý je založený na skutočnosti, že luxemburské letisko má extrémne vysoký objem nákladnej prepravy. Tento faktický údaj, hoci má určitý význam a do určitej miery potvrdzuje správnosť legislatívnej voľby, nemá priamy vplyv na naše účely, keďže zákonodarca nebral do úvahy nákladnú dopravu na vymedzenie okruhu letísk podriadených smernici. Na druhej strane, ako sa už ukázalo, neprítomnosť diskriminácie možno preukázať bez potreby odvolávať sa na nákladnú dopravu.

### 3. O potrebe uplatnenia smernice v každom členskom štáte

85. Špecifická otázka, ktorá sa musí vyriešiť a s ktorou sa účastníci konania počas pojednávania obzvlášť konfrontovali, sa týka *potreby uplatnenia smernice v každom členskom štáte*. Podľa Luxemburského veľkovejvodstva by potreba mať v každom členskom štáte aspoň jedno letisko spadajúce do pôsobnosti smernice bola nelogická a zavádzala by „národný“ prvok do právnej úpravy, ktorá by, naopak, mala mať komunitárny a cezhraničný charakter.

86. S názorom Luxemburského veľkovejvodstva nemožno súhlasiť z troch dôvodov.

v rámci nich existuje pluralita letísk, alebo nie.

87. Po prvé skutočnosť, že smernicu je potrebné na dosiahnutie stanovených cieľov uplatňovať v každom členskom štáte vrátane Luxemburského veľkovejvodstva, je nevyhnutná. Okrem toho existujú aj iné relevantné faktory v súvislosti s ovplyvnením výšky a spôsobu stanovenia poplatkov, ktoré sú z povahy veci typické pre každý členský štát: stačí spomenúť napríklad výšku miezd alebo ešte všeobecnejšie vnútroštátny legislatívny rámec.

90. Vzhľadom na uvedené nemožno vyvodiť záver, že zákonodarca prekročil hranice voľnej úvahy, ktoré je potrebné zohľadniť.

#### 4. O možnom diskriminačnom zaobchádzaní

88. Po druhé je potrebné súhlasiť s názormi vyslovenými počas pojednávania najmä Radou, ktorá upozornila na vhodnosť toho, aby užívatelia letísk vrátane tých, na ktorých sa smernica nevzťahuje, mali možnosť prístupu k údajom o spôsoboch stanovenia poplatkov *na aspoň jednom letisku v každom členskom štáte* ako k vzťažným bodom. To môže byť do určitej miery vhodným prvkom transparentnosti na ovplyvnenie poplatkovej politiky aj tých letísk, ktoré v súčasnosti nespádajú do pôsobnosti smernice.

91. Subsidiárne, vždy, ak sa Súdny dvor domnieva, že došlo k rozdielnemu zaobchádzaniu s rovnakými situáciami alebo k rovnakému zaobchádzaniu s rôznymi situáciami, je potrebné mať na zreteli, že v prípade diskriminácie musí ísť o konkrétnu formu ujmy určitých subjektov oproti iným.<sup>20</sup>

92. V tomto prípade je preto potrebné zistiť, či zaradenie hlavného letiska každého členského štátu do pôsobnosti smernice znamená pre túto kategóriu letísk nezanedbateľnú nevýhodu v porovnaní s letiskami, na ktorých sa uvedené povinnosti nevzťahujú.

89. Po tretie v súlade so závermi predchádzajúcich dvoch bodov smernica zjavne vychádza z potreby stanoviť v rámci Spoločenstva vhodný štandard platný pre všetky členské štáty bez ohľadu na okolnosť, či v súčasnosti

20 — Pozri rozsudky z 13. júla 1962, Klöckner-Werke a i./Vysoký úrad, 17/61 a 20/61, Zb. s. 597, najmä s. 630 a 631; z 15. januára 1985, Finsider/Komisia, 250/83, Zb. s. 131, bod 8; z 22. mája 2003, Connect Austria, C-462/99, Zb. s. I-5197, bod 115, ako aj Arcelor Atlantique et Lorraine a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 39.

93. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že na to, aby išlo o nevýhodu, stačí aj samotné uloženie právnej povinnosti.<sup>21</sup> V tomto spore má však nevýhoda, ktorú Luxemburské veľkovojsvodstvo namieta v súvislosti s letiskami, ktoré nepodliehajú smernici, v zásade ekonomický charakter: nespochybňuje samotné povinnosti uložené smernicou, dokonca potvrdzuje súhlas s princípmi, avšak vytýka negatívne ekonomické vplyvy pre „hlavné“ letiská, ktoré prepravujú menej ako 5 miliónov cestujúcich. Existenciu alebo neexistenciu znevýhodňujúcej situácie pre Findel možno preto analyzovať z môjho pohľadu len z ekonomického hľadiska.

94. Záťaž, ktorú namieta Luxemburské veľkovojsvodstvo, sa týka postupu konzultácií, ktorý je pre letisko Findel povinný. Podľa smernice sa táto dvojstranná konzultácia medzi letiskami a leteckými spoločnosťami môže konať hoci len raz ročne (článok 6 ods. 1 smernice) a zahŕňa v zásade povinnosť oboch strán poskytovať si navzájom dôverné a z ekonomického hľadiska citlivé informácie uvedené v článku 7 smernice. Nazdávam sa, že tieto povinnosti nedokážu ani len teoreticky vyvolať nepriaznivý ekonomický vplyv na riadiace orgány letísk z hľadiska hospodárskej súťaže, a to tak pre minimálne množstvo povinností, ktoré sa im ukladajú, ako aj z dôvodu, že ide o konzultáciu, ktorá sa uskutočňuje

aj pre ich vlastný prospech. Na jednej strane tak majú riadiace orgány k dispozícii informácie, ktoré by inak letecké spoločnosti nemuseli poskytnúť a ktoré smernica, naopak, nariaďuje poskytovať<sup>22</sup>. Na druhej strane z dlhodobého hľadiska nie je vylúčené, že záruka transparentného stanovenia letiskových poplatkov môže pritiahnúť čoraz väčší počet leteckých spoločností na letiská, ktoré takú záruku ponúkajú. Zavedenie transparentných mechanizmov pre stanovenie poplatkov môže viesť aj k zníženiu výšky letiskových poplatkov, pre čo by sa letisko mohlo stať atraktívnejšie pre užívateľov.

95. Výhrady Slovenskej republiky, ktoré sa týkajú možných ekonomických strát vyplývajúcich z prípadného zablokovania rozhodovacieho procesu o stanovení letiskových poplatkov, považujem za neopodstatnené. V prvom rade povinnosť zúčastniť sa pravidelných konzultácií s užívateľmi letiska nebráni možnosti riadiacich orgánov prijímať rozhodnutia aj bez súhlasu užívateľov (článok 6 ods. 2 smernice). Navyše, pokiaľ sa účinky napadnutého rozhodnutia pozastavia až do jeho preskúmania, rozhodnutie nezávislého dozorného

21 — Rozsudok Arcelor Atlantique et Lorraine a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 44.

22 — Pozri odôvodnenie č. 13 smernice, podľa ktorého by tieto informácie umožnili riadiacim orgánom letiska „riadne zvážiť požiadavky s ohľadom na budúce investície“.

orgánu, hoci len predbežné, by sa malo prijať nanajvýš do štyroch týždňov od predloženia veci na preskúmanie (článok 6 ods. 4).

vysvetliť vzhľadom na cieľ zabrániť letiskám, aby zneužívali vlastné dominantné postavenie vo vzťahu k leteckým spoločnostiam. Ďalej budem analyzovať uvedené spojenie medzi sporným ustanovením a sledovaným cieľom, pokiaľ ide o jeho proporcionalitu.

96. Zastávam teda názor, že aj keby súd dopel k záveru, že hlavné letiská sú vystavené možnému diskriminačnému zaobchádzaniu v porovnaní s inými letiskami, rozdiel v zaobchádzaní nespôsobí prvým ujmu, ktorá by zvýhodnila druhé.

98. Podľa ustálenej judikatúry zásada proporcionality vyžaduje, aby boli prostriedky použité zákonodarcom vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a nešli ďalej, ako je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.<sup>24</sup> Vzhľadom na možnosť voľnej úvahy poskytnutej zákonodarcovi v oblasti právnej úpravy letiskových poplatkov nie je rozhodujúce zistiť, či je opatrenie prijaté zákonodarcom jediné, alebo najlepšie možné<sup>25</sup>, ale zistiť, či výber zákonodarcu nie je zjavne nadbytočný, alebo nevhodný vo vzťahu k cieľu sledovaného smernicou.<sup>26</sup>

#### D — O porušení zásady proporcionality

97. Posudzovanie proporcionality je logicky spojené s posudzovaním, ktoré sa vzťahuje na zákaz diskriminácie.<sup>23</sup> Z úvah o zásade zákazu diskriminácie vyplýva, že dvojaký parameter zvolený zákonodarcom na určenie rozsahu pôsobnosti uplatňovania smernice možno

99. V tomto prípade boli hlavné letiská zahrnuté do pôsobnosti smernice na základe predpokladu, že môže vzniknúť riziko zneužitia vzhľadom na strategické výhody, ktoré vo všeobecnosti uvedená kategória letísk využíva. Žalobcovi sa nepodarilo preukázať zjavnú

23 — V súvislosti so vzťahom medzi zásadami zákazu diskriminácie a proporcionality pozri rozsudky z 23. marca 2006, *Unitymark a North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, Zb. s. I-2689, bod 53, a *Arcelor Atlantique et Lorraine a i.*, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 47. Na porovnanie medzi typom analýzy vzťahujúcej sa na kontrolu zákazu diskriminácie a proporcionality pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Capotorti vo veci *Bela-Mühlh Bergmann* (rozsudok z 5. júla 1977, 114/76, Zb. s. 1211), bod 6.

24 — Pozri rozsudky z 13. mája 1997, *Nemecko/Parlament a Rada*, C-233/94, Zb. s. I-2405, bod 54, a *IATA a ELFAA*, už citovaný v poznámke pod čiarou 11, bod 79.

25 — Pozri rozsudok *Jippes a i.*, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 83.

26 — Pozri rozsudok *Afton Chemical*, už citovaný v poznámke pod čiarou 11, bod 46.

nesprávnosť uvedeného predpokladu.<sup>27</sup> V tejto súvislosti zákonodarca na základe celkového posúdenia stavu odvetvia letísk považoval za potrebné zriadiť orgán dohľadu na úrovni členského štátu, aby prispel k transparentnejšej úprave letiskových poplatkov s ohľadom na situáciu v odvetví leteckej dopravy v Únii. Nepredpokladám, že by sa samotné zriadenie takého orgánu mohlo považovať za svojvoľné alebo zjavne nadbytočné, najmä ak vezmeme do úvahy možný vývoj právnej úpravy letiskových poplatkov v súvislosti s výsledkami, ktoré sa dosiahnu.<sup>28</sup>

100. Konkrétnejšie, v závislosti od osobitného vplyvu povinností uložených smernicou vo vzťahu k situácii letísk musíme určiť, či zákonodarca zavedením parametra „hlavné“ letisko nepodrobil túto kategóriu letísk väčšiemu bremenu, ako bolo potrebné na odvrátenie rizika zneužívania.

101. Luxemburské veľkovevodstvo a Slovenská republika namietajú, že uplatnenie

smernice na ich vlastné hlavné letiská by kládlo nároky, ktoré by na ne mali nepomerne väčší negatívny vplyv v porovnaní s letiskami, ktoré prepravujú viac ako 5 miliónov cestujúcich.

102. Je však potrebné poznamenať, že na účely posúdenia zjavnej nevhodnosti opatrení nie je relevantná jednoduchá skutočnosť, že legislatívne riešenie znevýhodňuje určitú konkrétnu skupinu viac ako inú.<sup>29</sup> Dôležitosť sledovaných cieľov by mohla skôr ospravedlniť negatívne ekonomické dôsledky, hoci aj podstatné pre niektoré subjekty<sup>30</sup>, a Súdnemu dvoru prináleží zakročiť len v prípade, ak by sa tieto voľby zdali byť zjavne nesprávne alebo ak by z nich vyplývajúce nevýhody pre niektoré subjekty boli neprimerané oproti výhodám, ktoré majú na druhej strane.<sup>31</sup> V praxi by preto kritérium „hlavného“ letiska mohlo byť sankcionované iba vtedy, ak by sa preukázalo, že sťažené administratívne nároky na letiská, ktoré prepravujú menej ako 5 miliónov cestujúcich, vo všeobecnosti presahujú prínosy plynúce z uplatnenia smernice tak, že sa zvyšujú prevádzkové náklady

27 — Pozri body 77 a 82 vyššie.

28 — Pozri článok 12 smernice.

29 — Pozri rozsudky z 9. júla 1985, *Bozzetti*, 179/84, Zb. s. 2301, bod 34, a *Unitymark a North Sea Fishermen's Organisation*, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 63.

30 — Rozsudok *Arcelor Atlantique et Lorraine a i.*, už citovaný v poznámke pod čiarou 10, bod 59.

31 — Rozsudok *Nemecko/Parlament a Rada*, už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 56.

dotknutých subjektov do tej miery, že je trvalo ohrozená ich konkurencieschopnosť.<sup>32</sup>

103. Nepredpokladám, že by sa Luxemburskému veľkovojsvodstvu podarilo poskytnúť takýto dôkaz. Ako už bolo spomenuté<sup>33</sup>, náklady, ktoré by podľa Luxemburského veľkovojsvodstva vyplývali z ustanovenia orgánu dohľadu, by viedli k zvýšeniu letiskových poplatkov. Toto zvýšenie by však nemohlo zapríčiniť, že by sa letecké spoločnosti rozhodli opustiť letisko v prospech iných konkurenčných letísk. Navyše sa nedomnievam, že minimálna harmonizácia upravená smernicou by mohla mať významný vplyv na situáciu letísk, ktoré sa často už začali prispôsobovať zárukám transparentnosti a zákazu diskriminácie, navrhnutým v minulosti Radou Medzinárodnej organizácie pre civilné letectvo.<sup>34</sup> Neusudzujem preto, že teoretické náklady spomenuté Luxemburským veľkovojsvodstvom by boli neprimerané vzhľadom na záujem daný prebratím smernice vo všetkých členských štátoch.

32 — Rozsudok Nemecko/Parlament a Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 56. Obdobné dôkazné bremeno vyžadoval Súdny dvor napríklad vo veci SAM Schiffahrt a Stapf, už citovanej v poznámke pod čiarou 10, bod 36.

33 — Pozri body 67 až 69 vyššie.

34 — Smernica preberá úpravu vzťahujúcu sa na letiskové poplatky určené Radou Medzinárodnej organizácie pre civilné letectvo (Rada ICAO) z roku 2004 a dáva jej normatívnu hodnotu: pozri odôvodnenia č. 9 a 10 smernice.

104. Zastávam teda názor, že začlenenie „hlavného“ letiska každého členského štátu do pôsobnosti tejto smernice neprekráča rámec toho, čo je potrebné na zabránenie riziku zneužívania zo strany riadiacich orgánov letísk voči leteckým spoločnostiam. Na záver vyslovujem domnienku, že zákonodarcovi Spoločenstva sa nemôže vytykať porušenie zásady proporcionality.

#### E — *O porušení zásady subsidiarity*

105. Zásada subsidiarity, ako je známe, stanovuje, že Únia zasahuje v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len do tej miery, aká je nevyhnutná na dosiahnutie cieľov, ktoré nemôžu dostatočne dosiahnuť členské štáty, a preto ich možno, či už z dôvodu predpokladaného rozsahu alebo účinku, lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.<sup>35</sup>

106. Pokiaľ ide o predmetnú smernicu, mal som už príležitosť preukázať,<sup>36</sup> že na základe článku 80 ods. 2 ES upravuje spoločné zásady pre výber letiskových poplatkov na letiskách

35 — Pozri rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 177, a Alliance for Natural Health a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 101.

36 — Pozri bod 46 vyššie.

Spoločenstva s cieľom zabrániť zneužívaniu zo strany riadiacich orgánov letísk voči leteckým spoločnostiam. Podľa zákonodarcu Spoločenstva tento cieľ „nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni členských štátov, pretože systémy letiskových poplatkov sa na národnej úrovni nedajú jednotne zaviesť v celom Spoločenstve, ale z dôvodov jeho rozsahu a dôsledkov ho možno lepšie dosiahnuť na úrovni Spoločenstva“<sup>37</sup>.

107. Luxemburské veľkovoľvodstvo popiera, že by bol s ohľadom na letiská, ktoré prepravujú menej ako 5 miliónov cestujúcich, potrebný rámec Spoločenstva, pričom vychádza z okolnosti, že smernica vylučuje z jej pôsobnosti mnohé letiská tejto veľkosti.

108. Vzhľadom na úvahy o dvojakom parametri zvolenom zákonodarcom v rámci uplatnenia voľnej úvahy, ktorú môže v tejto oblasti použiť, sa domnievam, že závery Luxemburského veľkovoľvodstva nie sú relevantné. V skutočnosti sú letiská ako Findel, ktoré prepravujú menej ako 5 miliónov cestujúcich a na ktoré sa vzťahuje smernica,

zahrnuté ako „hlavné“ letiská bez ohľadu na počet prepravených cestujúcich.

109. Umožniť členským štátom stanoviť letecké poplatky na vlastných „hlavných“ letiskách, ktoré prepravujú menej ako 5 miliónov cestujúcich ročne, by malo za následok rozdielny vývoj vnútroštátnych právnych úprav. Tieto rozdiely by mohli v dlhodobom horizonte spôsobiť nedostatky a v bezprostrednej súčasnosti tiež uľahčiť zneužívajúce správanie zo strany letísk na úkor leteckých spoločností. Napokon nemožno prehliadať skutočnosť, že letecká doprava je vo svojej podstate činnosťou prevažne nadnárodného charakteru, a preto vo všeobecnosti nie je vhodné, aby bola upravená na úrovni jednotlivých členských štátov.

110. Z uvedeného vyplýva, že cieľ tejto smernice nemožno uspokojivo dosiahnuť prostredníctvom opatrení prijatých na vnútroštátnej úrovni.

111. Na záver, pokiaľ zákonodarcu Spoločenstva vymedzil pôsobnosť smernice na základe dvojitého parametru podľa článku 1 ods. 2, neporušil podľa môjho názoru zásadu subsidiarity.

37 — Odôvodnenie č. 19 smernice.

## V — Návrh

112. Vzhľadom na uvedené navrhujem, aby Súdny dvor:

- zamietol žalobu,
  
- zaviazal Luxemburské veľkovoľvodstvo na náhradu trov konania,
  
- určil, že Komisia a Slovenská republika znášajú svoje vlastné trovy konania.