



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (ôsma komora)

z 25. apríla 2024*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Letecká doprava – Letiskové poplatky – Smernica 2009/12/ES – Článok 11 ods. 5 – Financovanie nezávislého dozorného orgánu – Poplatok od užívateľov letísk – Kritériá uloženia“

Vo veci C-204/23,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) z 24. marca 2023 a doručený Súdnemu dvoru 28. marca 2023, ktorý súvisí s konaním:

Autorità di regolazione dei trasporti

proti

Lufthansa Linee Aeree Germaniche,

Austrian Airlines,

Brussels Airlines,

Swiss International Air Lines Ltd,

Lufthansa Cargo,

za účasti:

Presidenza del Consiglio dei ministri,

SÚDNY DVOR (ôsma komora),

v zložení: predseda ôsmej komory N. Piçarra (spravodajca), sudcovia N. Jääskinen a M. Gavalec,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

* Jazyk konania: taliančina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd a Lufthansa Cargo, v zastúpení: F. L. Arrigoni, avvocato,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci M. De Vergori a S. L. Vitale, avvocati dello Stato,
- Európska komisia, v zastúpení: P. A. Messina a B. Sasinowska, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 11 ods. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/12/ES z 11. marca 2009 o letiskových poplatkoch (Ú. v. EÚ L 70, 2009, s. 11).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Autorità di regolazione dei trasporti (Úrad pre dohľad nad dopravou, Taliansko) (ďalej len „dozorný orgán“) a spoločnosťami Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd a Lufthansa Cargo (ďalej spoločne len „používatelia dotknutých letísk“) vo veci platnosti rozhodnutia dozorného orgánu, ktorým sa stanovuje výška a spôsob platby poplatku určeného na financovanie tohto orgánu v roku 2019.

Právny rámec

Právo Európskej únie

- 3 Odôvodnenie 12 smernice 2009/12 uvádza:

„S cieľom zabezpečiť nestrannosť rozhodnutí a riadne a efektívne uplatňovanie tejto smernice by sa mal v každom členskom štáte zriadiť nezávislý dozorný orgán. Tento orgán by mal mať k dispozícii všetky potrebné prostriedky, pokiaľ ide o zamestnancov, odbornosť a finančné prostriedky na vykonávanie svojich úloh.“

- 4 Článok 2 tejto smernice stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

...

2. ‚riadiaci orgán letiska‘ je subjekt, ktorý má v spojení s inými činnosťami alebo bez nich, podľa situácie, podľa vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov alebo zmlúv za cieľ správu a riadenie infraštruktúry letiska alebo siete letísk a koordináciu a kontrolu činností jednotlivých prevádzkovateľov na príslušných letiskách alebo v príslušných sieťach letísk;
3. ‚užívateľ letiska‘ je každá fyzická osoba alebo právnická osoba zodpovedná za prepravu cestujúcich, poštových zásielok a/alebo nákladu leteckou dopravou z príslušného letiska alebo na príslušné letisko;
4. ‚letiskový poplatok‘ je poplatok vyberaný v prospech riadiaceho orgánu letiska, ktorý platia užívatelia letiska za použitie zariadení a za služby, ktoré poskytuje výlučne riadiaci orgán letiska a ktoré sa týkajú pristávania, vzlietnutia, osvetlenia a parkovania lietadiel, ako aj odbavovania cestujúcich a nákladu;

...“

- 5 Podľa článku 3 uvedenej smernice, nazvaného „Nediskriminácia“, „členské štáty v súlade s právom Spoločenstva zabezpečia, aby letiskové poplatky nediskriminovali užívateľov letiska.“
- 6 Článok 11 tej istej smernice s názvom „Nezávislý dozorný orgán“ v odsekoch 3 a 5 stanovuje:

„3. Členské štáty zaručia nezávislosť nezávislého dozorného orgánu tak, že zabezpečia jeho právnu odlišnosť a funkčnú nezávislosť od všetkých riadiacich orgánov letiska a leteckých dopravcov. Členské štáty, ktoré si zachovávajú vo vlastníctve letiská, riadiace orgány letísk alebo leteckých dopravcov alebo kontrolu riadiacich orgánov letísk alebo leteckých dopravcov, zabezpečia, aby sa nezávislému dozornému orgánu neudelili funkcie, ktoré súvisia s týmto vlastníctvom alebo kontrolou. Členské štáty zabezpečia, aby nezávislý dozorný orgán vykonával svoje právomoci nestranne a transparentne.

...

5. Členské štáty môžu stanoviť mechanizmus financovania nezávislého dozorného orgánu, ktorý môže zahŕňať vyberanie poplatkov od užívateľov letiska a riadiacich orgánov letísk.“

Talianske právo

- 7 Článok 37 ods. 6 písm. b) decreto legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (zákonný dekrét č. 201 o naliehavých ustanoveniach pre rast, spravodlivosť a konsolidáciu verejných účtov) zo 6. decembra 2011 (GURI č. 284 zo 6. decembra 2011 – riadny dodatok č. 251), zmenený na zákon so zmenami prostredníctvom legge n. 214 (zákon č. 214) z 22. decembra 2011 (GURI č. 300 z 27. decembra 2011 – riadny dodatok č. 276), v znení uplatňujúcom sa na spor vo veci samej (ďalej len „zákon č. 214/2011“), stanovuje:

„Výkon právomocí stanovených v odseku 2 a činností stanovených v odseku 3, ako aj výkon iných právomocí a činností stanovených zákonom sa zabezpečuje takto:

...

b) prostredníctvom poplatku plateného hospodárskymi subjektmi pôsobiacimi v odvetví dopravy, v súvislosti s ktorými [dozorný] orgán prijal konkrétne úkony na trhu, na ktorom pôsobia, v rámci výkonu právomocí alebo pri vykonávaní zákonom stanovených činností, a to v rozsahu nepresahujúcom 1 promile obratu z vykonávaných činností, dosiahnutého v poslednom účtovnom období, a stanovením prahových hodnôt na oslobodenie, ktoré zohľadňujú výšku obratu. Obrat sa vypočíta tak, aby sa zabránilo duplicitě poplatkov. Výška poplatku sa každoročne určuje aktom [dozorného] orgánu predloženým na schválenie predsedovi Rady ministrov po dohode s ministrom hospodárstva a financií. Pripomienky možno zaslať do 30 dní [dozornému] orgánu, ktorý im vyhovie. Ak neboli predložené pripomienky, akt sa považuje za schválený.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 8 Dňa 19. decembra 2018 dozorný orgán prijal na základe článku 37 ods. 6 písm. b) zákona č. 214/2011 rozhodnutie, v ktorom stanovil výšku a spôsoby platby poplatku, ktorý mali platiť tomuto orgánu za rok 2019 užívatelia letísk.
- 9 Dotknutí užívatelia letísk podali proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionálny správny súd pre Piemont, Taliansko).
- 10 Keďže tento súd vyhovel ich žalobe, dozorný orgán podal odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), pričom tvrdil, že jednak hospodárske subjekty v odvetví dopravy patria do okruhu subjektov povinných platiť poplatok stanovený v článku 37 ods. 6 písm. b) zákona č. 214/2011 a jednak že v odvetví leteckva, ktoré upravuje smernica 2009/12, sa právomoci dozorného orgánu vykonávajú tak voči riadiacim orgánom letísk, ako aj voči užívateľom letísk.
- 11 Dotknutí užívatelia letísk tvrdia, že poplatok založený na obrate, ktorý sú povinní platiť na základe uvedeného rozhodnutia dozorného orgánu, predstavuje všeobecnú daň, ktorá nesúvisí s poskytovaním osobitnej služby, na rozdiel od poplatku uvedeného v článku 11 ods. 5 smernice 2009/12. V dôsledku toho je podľa nich talianska právna úprava v rozpore s týmto článkom 11 ods. 5, keďže stanovuje poplatok určený na pokrytie všetkých nákladov tohto orgánu bez toho, aby ho spájala so skutočnými prevádzkovými nákladmi. Okrem toho, ak by všetci užívatelia letísk, a nielen tí, ktorí majú sídlo v členskom štáte dotknutého dozorného orgánu alebo boli založení v súlade s právom tohto členského štátu, boli povinní prispievať na financovanie orgánov dohľadu vo viacerých členských štátoch, spôsobilo by im to ohromné znásobenie nákladov v rozpore s duchom tejto smernice.
- 12 Vnútroštátny súd sa domnieva, že článok 37 ods. 6 písm. b) zákona č. 214/2011 nie je na prvý pohľad v rozpore s právom Únie, keďže podľa článku 11 ods. 3 a 5 smernice 2009/12 sú členské štáty oprávnené zabezpečiť financovanie dozorných orgánov uložením poplatku užívateľom letísk na toto financovanie.
- 13 Hoci tento súd pripúšťa, že letiskový poplatok sa odlišuje od poplatkov, ktoré nie sú spojené s osobitnou službou, keďže je protihodnotou za plnenie, uvádza, že mechanizmus financovania, „ktorý môže zahŕňať vyberanie poplatkov“, stanovený v tomto článku 11 ods. 5, nevylučuje formu financovania nezávislú od konkrétneho protiplnenia. V každom prípade podľa uvedeného súdu vnútroštátna prax zohľadňuje v rámci viacfázového postupu, zavedeného článkom 37 ods. 6 písm. b) zákona č. 214/2011, vzájomný vzťah medzi výškou predmetného poplatku a nákladmi na činnosť dozorného orgánu.

- 14 Vnútroštátny súd dodáva, že cieľom zavedenia spoločného rámca pre letiskové poplatky, stanoveného smernicou 2009/12, je zabezpečiť jednotné zaobchádzanie nielen medzi riadiacimi orgánmi letísk Európskej únie, ale aj medzi užívateľmi letísk, akými sú leteckí dopravcovia. Z toho vyvodzuje, že prípadné obmedzenie predmetného poplatku na užívateľov letísk so sídlom na príslušnom štátnom území by mohlo spôsobiť narušenie hospodárskej súťaže.
- 15 Za týchto podmienok Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
- „1. Má sa článok 11 ods. 5 [smernice 2009/12] – ktorý je ustanovením týkajúcim sa letiskových poplatkov – vykladať v tom zmysle, že financovanie úradu sa musí uskutočňovať len ukladaním letiskových poplatkov, a teda nemôže prebiehať aj inými formami financovania, ako je uloženie [iného] poplatku [Consiglio di Stato] (Štátna rada) je presvedčená, že vyberanie súm určených na financovanie [dozorného] úradu prostredníctvom letiskových poplatkov patrí výlučne do právomoci členského štátu>?
2. Musia sa poplatky alebo príspevky, ktoré možno uložiť na financovanie dozorného orgánu podľa článku 11 ods. 5 smernice [2009/12], vzťahovať iba na špecifické služby a náklady – ktoré nie sú uvedené v smernici – alebo postačuje ich súvislosť s prevádzkovými nákladmi [dozorného] úradu, ktoré vyplývajú zo súvah zasielaných a kontrolovaných vládnymi orgánmi?
3. Mal by sa článok 11 ods. 5 [smernice 2009/12] vykladať v tom zmysle, že poplatky možno uložiť len subjektom, ktoré majú sídlo v členskom štáte, v ktorom bol úrad zriadený, alebo ktoré sú zriadené v súlade s právom daného členského štátu? A môže to platiť aj v prípade poplatkov uložených na fungovanie [tohto] úradu?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej a druhej otázke

- 16 Svojou prvou a druhou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 11 ods. 5 smernice 2009/12 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej je financovanie nezávislého dozorného orgánu zabezpečené výberom poplatku od užívateľov letísk, ktorého výška nie je spojená s nákladmi na služby poskytované týmto orgánom.
- 17 Podľa článku 11 ods. 5 smernice 2009/12 „členské štáty môžu stanoviť mechanizmus financovania nezávislého dozorného orgánu, ktorý môže zahŕňať vyberanie poplatkov od užívateľov letiska a riadiacich orgánov letísk“.
- 18 V prvom rade treba uviesť, že pojem „poplatok“ uvedený v tomto ustanovení sa neprekrýva s „letiskovým poplatkom“ v zmysle článku 2 bodu 4 tejto smernice. Tento letiskový poplatok sa totiž na jednej strane vyberá „v prospech riadiaceho orgánu letiska“ vymedzeného v bode 2 tohto článku 2, zatiaľ čo „poplatok“ uvedený v článku 11 ods. 5 uvedenej smernice sa môže vyberať najmä od riadiacich orgánov letiska. Na druhej strane „letiskový poplatok“ v zmysle uvedeného článku 2 bodu 4 sa vyberá „za použitie zariadení a za služby, ktoré poskytuje výlučne riadiaci

orgán letiska a ktoré sa týkajú pristávania, vzlietnutia, osvetlenia a parkovania lietadiel, ako aj odbavovania cestujúcich a nákladu“. Poskytovanie týchto služieb teda nepatrí do právomoci „nezávislého dozorného orgánu“ uvedeného v článku 11 tej istej smernice.

- 19 Po druhé zo znenia článku 11 ods. 5 smernice 2009/12 jasne vyplýva, že zavedenie mechanizmu financovania dozorných orgánov predstavuje pre členské štáty len možnosť, a nie povinnosť. To isté platí pre výber poplatku na účely tohto financovania od užívateľov letísk, ako sú definovaní v článku 2 bode 3 tejto smernice.
- 20 Z toho vyplýva, že ak sa členské štáty v súlade s článkom 11 ods. 5 smernice 2009/12 rozhodnú zaviesť mechanizmus financovania svojich dozorných orgánov, nie sú povinné stanoviť spojitosť medzi výškou poplatku, ktorý ukladajú užívateľom letísk a riadiacim orgánom letísk, na jednej strane s nákladmi na služby poskytované takýmto orgánom na druhej strane.
- 21 Pri zavádzaní takéhoto mechanizmu však členské štáty musia dodržiavať všeobecné zásady práva Únie, akými sú zásada proporcionality a zásada zákazu diskriminácie (pozri analogicky rozsudky z 23. apríla 2009, Angelidaki a i., C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, body 83 a 85, ako aj z 5. mája 2011, Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 37).
- 22 V súlade so zásadou proporcionality nesmie vnútroštátna právna úprava, ktorou sa vykonáva mechanizmus financovania dozorného orgánu podľa článku 11 ods. 5 smernice 2009/12, ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa uvedeného v tomto ustanovení (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. februára 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, bod 32 a citovanú judikatúru), teda, ako vyplýva z odseku 3 tohto článku 11 v spojení s odôvodnením 12 tejto smernice, poskytnúť tomuto orgánu personálne zdroje, ktoré majú technické znalosti a finančné prostriedky, ktoré mu umožnia vykonávať jeho úlohy nestranne, transparentne a úplne nezávisle.
- 23 Pokiaľ ide o zákaz diskriminácie medzi užívateľmi letísk, ten je stanovený v článku 3 smernice 2009/12, pokiaľ ide o letiskové poplatky v zmysle článku 2 bodu 4 tejto smernice, a vyplýva priamo zo zásady zákazu diskriminácie, pokiaľ ide o poplatky alebo príspevky uložené týmto užívateľom na základe článku 11 ods. 5 uvedenej smernice.
- 24 Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody treba na prvú a druhú otázku odpovedať tak, že článok 11 ods. 5 smernice 2009/12 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej je financovanie nezávislého dozorného orgánu zabezpečené výberom poplatku od užívateľov letísk, ktorého výška nie je spojená s nákladmi na služby poskytované týmto orgánom, pokiaľ je takáto právna úprava v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, najmä so zásadami proporcionality a zákazu diskriminácie.

O tretej otázke

- 25 Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 11 ods. 5 smernice 2009/12 vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa financovanie nezávislého dozorného orgánu zabezpečuje výberom poplatku od užívateľov letísk, aj keď títo užívatelia nemajú sídlo v členskom štáte tohto orgánu ani neboli založení v súlade s právom tohto členského štátu.

- 26 V tejto súvislosti treba v prvom rade uviesť, že znenie článku 11 ods. 5 smernice 2009/12 neobmedzuje uplatnenie mechanizmu financovania nezávislého dozorného orgánu na určité kategórie užívateľov letísk v závislosti od toho, či majú sídlo v dotknutom členskom štáte alebo boli založení v súlade s právom tohto štátu.
- 27 V druhom rade, ako vo svojich písomných pripomienkach v podstate uviedli tak vnútroštátny súd, ako aj Európska komisia, obmedzenie poplatkov uložených na financovanie nezávislého dozorného orgánu členského štátu len na užívateľov letísk so sídlom na jeho území by mohlo narušiť hospodársku súťaž medzi týmito dvoma kategóriami užívateľov letísk, keďže oslobodzuje od takýchto poplatkov užívateľov letísk so sídlom v inom členskom štáte, hoci títo užívatelia používajú letiská prvého členského štátu.
- 28 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na tretiu otázku odpovedať tak, že článok 11 ods. 5 smernice 2009/12 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa financovanie nezávislého dozorného orgánu zabezpečuje výberom poplatku od užívateľov letísk, aj keď títo užívatelia nemajú sídlo v členskom štáte tohto orgánu ani neboli založení v súlade s právom tohto členského štátu.

O trovách

- 29 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (ôsma komora) rozhodol takto:

1. Článok 11 ods. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/12/ES z 11. marca 2009 o letiskových poplatkoch

sa má vykladať v tom zmysle, že:

nebráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej je financovanie nezávislého dozorného orgánu zabezpečené výberom poplatku od užívateľov letísk, ktorého výška nie je spojená s nákladmi na služby poskytované týmto orgánom, pokiaľ je takáto právna úprava v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, najmä so zásadami proporcionality a zákazu diskriminácie.

2. Článok 11 ods. 5 smernice 2009/12

sa má vykladať v tom zmysle, že:

nebráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa financovanie nezávislého dozorného orgánu zabezpečuje výberom poplatkov od užívateľov letísk, aj keď títo užívatelia nemajú sídlo v členskom štáte tohto orgánu ani neboli založení v súlade s právom tohto členského štátu.

Podpisy